INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE **20120138**

VALORACIÓN CUALITATIVA DE PRÁCTICAS EMPLEADAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (DOT) EN DIVERSAS NACIONES

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA

MAURICIO SALDAÑA RODRÍGUEZ

DIRECTOR: DOCTOR VICENTE SUÁREZ ZENDEJAS

MÉXICO, D.F. MARZO, 2014

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS 15
PRÓLOGO 17
INTRODUCCIÓN 19
PARTE UNO: PROBLEMA, REFERENCIAS Y MÉTODO 21
I. EL PROBLEMA: VISUALIZACIÓN BÁSICA 23
1.1. Endogenia del problema estudiado 23
1.2. El maniqueísmo del problema 24
1.3. La guerra de los enfoques 24
1.4. La norma y su plurivocidad 25
1.4.1. De la norma y la palabra, a la realidad 34
1.5. Los muchos gastos de México 39
1.6.1. El gasto en seguridad 40
1.6.2. El gasto en bienestar básico 41
1.7. El narco acecha a los jóvenes 42
1.8. El IDH en México y el benchmark 43
1.9. ¿Qué dice el IDH a nivel benchmark? 44
1.10. Cosas veredes: violencia selectiva 47
1.11. ¿La protección del IDH es selectiva? 51
1.12. Las "vacunas" y los "venenos" visibles 52
1.13. El número de tropas. ¿Cuántas son suficientes? 54
1.14. El Estado de fuerza, débil 56
1.15. El lavado de dinero 58
1.15.1. Causas del lavado de dinero 58
1.15.2. Medios del lavado de dinero 60
1.15.3. Lo que la Unidad de Inteligencia Financiera considera "actividad vulnerable": 61
1.15.4. Efectos del lavado de dinero 62
1.16. La mesa puesta para la DOT 65
APROXIMACIÓN CONCLUSIVA 66
II. MARCO DE REFERENCIA 69
2.1. Concepto de abandono del Estado y Estado fallido 69

2.2. Precarización (fase seminal) *70*
Tipos de precarización del Estado o fase seminal 72
2.3. Abandono del Estado (fase secundaria) *73*
Tipos de abandono del Estado (fase II) 75
2.4. Feudalización (fase terminal) *76*
Tipos de feudalización del Estado (fase III) 78
Escenario de feudalización básica por localidades 79
2.5. El Estado fallido *80*
Pasos lineales hacia un Estado fallido 81
2.6. Williamson y Kuczynski *85*
2.7. Gobernabilidad y gobernanza *88*
Manuel Alcántara Sáez 88
Antonio Camou 89
Joan Prats i Català 92
Lechner Norbert 93
El Banco Mundial 94
El PAPEP 95
EL PNUD 96
2.8. El enfoque sistémico de las políticas públicas *96*
2.7. El modelo sistémico: Easton, Marshall y Camp *98*
2.8. Lógica sistémica y Benchmarking *101*
2.9. Las presiones sistémicas *102*
2.10. El sistema de paz y el sistema de guerra *103*
2.11. El "Sistema…" en México *104*
2.12. Cómo llega la inestabilidad al sistema *105*
2.13. Cómo progresa la inestabilidad en el sistema *106*
2.14. El reloj del caos sistémico *107*
2.15. Cuando el sistema inestabilizado sufre violencia *108*
2.16. El ranking de los eventos complejos *109*
2.17. La sintomatología anocrática (mexicana) *110*
2.18. Cuando la violencia alcanza al núcleo del núcleo *111*
2.19. De Estado fallido a estado fallido *113*
2.20. Pronóstico; FODA; enfoques aristotélico y socrático *114*
2.20.1. Los ejercicios de pronóstico 114

2.20.2. Información, análisis, juicio y conclusiones 115
2.20.3. *Backcasting* 117
2.20.4. *Nowcasting* 119
2.20.5. *Forecasting* 120
2.20.6. FODA 121
2.20.7. Análisis causa-efecto (aristotélico) 123
2.20.8. Método socrático 124
APROXIMACIÓN CONCLUSIVA *126*
III. MÉTODO **129**
3.1. La vitrina metodológica *129*
3.2. La pregunta de investigación *130*
3.3. Objetivo *130*
3.4. Propósito *130*
3.5. Magnitud o sustento cuantitativo *131*
3.5.1. Impacto de la DOT contra la sociedad mexicana 131
3.5.2. Estado de fuerza de la DOT misma 131
3.6. La trascendencia del estudio *133*
3.7. Fuentes de obtención de información (documental) *134*
3.8. Control y número de variables *134*
3.8.1. Alcance geográfico 135
3.8.2. Alcance criminalístico 135
3.9. Limitaciones *136*
3.9.1. Limitación de oferta de datos públicos 136
3.9.2. Limitación de análisis por dimensiones del tema 136
3.9.3. Limitación de diagnosis por metodología 136
3.9.4. Limitación temporal 137
3.9.5. Limitaciones por países 137
3.9.6. Limitaciones de los índices utilizados 137
3.9.7. Los porqués de la medición cualitativa 138
3.9.8. La herramienta utilizada: el *Benchmarking* 139
3.9.9. Los elementos utilizados en este trabajo 140
APROXIMACIÓN CONCLUSIVA *142*

PARTE DOS: PRÁCTICAS, HALLAZGOS Y DISCUSIÓN 143
IV. EXPERIENCIA DE NACIONES IDENTIFICADAS 145
4.1. Auscultación socrática 145
4.2. Auscultación por FODA 146
El FODA de las naciones incluidas en este estudio 147
Interpretación de las cifras del FODA 150
4.3. Auscultación por backcasting *y* nowcasting *..... 151*
4.4. Zona América 152
4.4.1. Brasil 152
4.1.1.1. La experiencia brasileña de las UPP 153
4.1.1.2. El *benchmark* del *benchmark* carioca: São Carlos 154
4.4.2. Canadá 155
Epígrafe: peculiaridades del caso Canadá 155
4.4.2.1. Visualización del caso Canadá 156
4.4.2.2. La importancia de la coordinación 156
4.4.2.3. Hacia el SLEIPNIR 157
4.4.2.4. El SLEIPNIR 2.0 158
4.4.2.5. La exclusión en un cluster criminal 159
4.4.2.6. Límites de información 159
4.4.2.7. NIL y "Desconocido" 159
4.4.2.8. Huecos de Inteligencia 160
4.4.2.8.1. Atributo 1: corrupción 160
4.4.2.8.2. Atributo 2: violencia 161
4.4.2.8.3. Atributo 3: infiltración 161
4.4.2.8.4. Atributo 4: lavado de dinero 162
4.4.2.8.5. Atributo 5: colaboración 162
4.4.2.8.6. Atributo 6: aislamiento 163
4.4.2.8.7. Atributo 7: monopolio 163
4.4.2.8.8. Atributo 8: dominio territorial 164
4.4.2.8.9. Atributo 9: inteligencia 164
4.4.2.8.10. Atributo 10: diversificación 165

4.4.2.8.11. Atributo 11: disciplina 165
4.4.2.8.12. Atributo 12: cohesión 165
4.4.2.9. El ITAM y su lógica interna 166
4.4.2.10. El uso del CIROC 167
4.4.3. Colombia 168
4.4.3.1. Los principios filosóficos policiales 170
4.4.3.2. Las doctrinas 171
4.4.3.3. Direccionamiento basado en el humanismo con responsabilidad 172
4.4.3.4. Potenciación del conocimiento y formación policial 174
4.4.3.5. Gestión estratégica e integral de la comunicación 175
4.4.3.5.1. Los públicos 175
4.4.3.5.2. Los cuatro ejes estratégicos 176
4.4.3.6. Control institucional y veeduría social 177
4.4.3.7. Cooperación internacional de la Policía Nacional 180
4.4.3.8. Lineamientos sobre derechos humanos 182
4.4.3.9. Lineamientos generales de política (o un reckoning necesario) 184
4.4.3.10. “Gestión del servicio sobre resultados efectivos” 185
4.1.3.11. Direccionamiento policial basado en humanismo 187
4.4.3.12. Desarrollo científico y tecnológico 190
4.4.3.13. Lineamientos de la policía rural 192
4.4.3.14. Fortalecimiento de la estructura administrativa 195
4.4.3.15. Consolidación de la seguridad ciudadana 198
4.4.16. Vigilancia comunitaria por cuadrantes 201
4.4.3.17. Lineamientos calidad de vida 205
4.4.3.18. Plan estadístico de la policía nacional 207
4.4.3.19. Una observación final sobre la experiencia colombiana 210
4.4.4. Estados Unidos 211
4.4.4.1. Visualización del caso Estados Unidos 212
4.4.4.1.1. El consumo en EEUU 212
4.4.4.1.2. Estados Unidos y su autodiagnóstico 213

4.4.4.1.3. El informe Finklea 214
4.4.4.1.4. Las DOT invisibles 216
4.4.4.2. La estrategia de Washington 218
4.4.4.3. Obama y sus nociones 219
4.4.4.4. La cooperación a la americana 221
4.4.4.5. Las estrategias en el terreno 223
4.4.4.6. Los “mitos” del norte 225
4.4.4.7. La guerra en las calles y el lavado de dinero 232
4.4.4.8. La calle, según el gobierno estadounidense 233
4.4.4.9. El lavado de dinero en Estados Unidos 235
4.4.4.10. El lavado de dinero invisible 237
4.4.4.11. Estados Unidos como juez anticrimen 239
4.4.4.12. La “Iniciativa Mérida”, un vistazo 240
4.4.4.13. Mérida, fuera del mapa 243
4.4.4.14. La última llamada 244
4.4.4.15. Los programas de la DEA 244
4.4.4.16. El dinero con superpoderes 247
¿La DEA hizo el trabajo? Sigue el texto. 248
4.4.4.17. El ICE, helado 248
4.4.4.18. Un cartoon financiero 250
4.4.4.18. Los muchos programas 251
4.4.4.19. Un esbozo de diagnóstico 253
4.5. Zona EUCPN 253
4.5.1. Alemania 254
4.5.2. Bélgica 255
4.5.3. Chipre 257
4.5.4. Eslovaquia 258
4.5.5. Eslovenia 260
4.5.6. Estonia 261
4.5.7. Finlandia 262
4.5.8. Francia 263

4.5.9. Hungría 265
4.5.10. Italia 266
4.5.11. Lituania 268
4.5.12. Luxemburgo 270
4.5.13. Países Bajos 271
4.5.14. Portugal 275
4.5.15. Reino Unido de la Gran Bretaña 276
4.5.16. República Checa 277
4.6. La experiencia comunitaria (como UE) *279*
4.6.1. APCOC 281
4.6.2. Directiva 2000/C124/01 284
4.6.3. Directiva 2008/114/CE 286
4.6.4. Las “mejores prácticas” según EUCPN 288
4.6.5. EUROPOL y terrorismo 290
4.6.6. Plan de Acción 1997 294
4.6.7. Programa Falcone 296
APROXIMACIÓN CONCLUSIVA *297*
V. VISUALIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y HALLAZGOS 299
5.1. Prácticas benchmark *por país* *299*
5.1.1. PAÍS: ALEMANIA (A), PRÁCTICA A.1 301
PAÍS: ALEMANIA (A), PRÁCTICA A.2 301
PAÍS: ALEMANIA (A), PRÁCTICA A.3 302
Identificación del *benchmark* probable 302
5.1.2. PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.1 303
PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.2 303
Identificación del *benchmark* probable (I) 303
PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.3 304
Identificación del *benchmark* probable (II) 304
PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.4 305
Identificación del *benchmark* probable (y III) 305
5.1.3. PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.1 306

PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.2 306
Identificación del *benchmark* probable (I) 306
PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.3 307
PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.4 307
Identificación del *benchmark* probable (y II) 308
5.1.4. PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.1 308
PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.2 308
Identificación del *benchmark* probable (I) 309
PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.3 309
PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.4 309
Identificación del *benchmark* probable (II) 310
PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.5 310
PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.6 310
Identificación del *benchmark* probable (y III) 311
5.1.5. PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESL.1 311
PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.2 311
Identificación del *benchmark* probable (I) 312
PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.3 312
PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.4 312
Identificación del *benchmark* probable (II) 313
PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.5 313
Identificación del *benchmark* probable (y III) 313
5.1.6. PAÍS: ESTONIA (EST), PRÁCTICA EST.1 314
PAÍS: ESTONIA (EST), PRÁCTICA EST.2. 314
Identificación del *benchmark* probable 314
5.1.7. PAÍS: FINLANDIA (FIN), PRÁCTICA FIN.1 315
Identificación del *benchmark* probable 315
5.1.8. PAÍS: FRANCIA (FR), PRÁCTICA FR.1 316
Identificación del *benchmark* probable 316
5.1.9. PAÍS: HUNGRÍA (HUN), PRÁCTICA HUN.1 317

Identificación del *benchmark* probable 317
5.1.10. PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.1 318
PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.2 318
Identificación del *benchmark* probable (I) 318
PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.3 319
Identificación del *benchmark* probable (II) 319
PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.4 320
Identificación del *benchmark* probable (y III) 320
5.1.11. PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.1 321
PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.2 321
Identificación del *benchmark* probable (I) 321
PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.3 322
PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.4 322
Identificación del *benchmark* probable (II) 323
PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.5 323
PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.6. 323
Identificación del *benchmark* probable (y III) 324
5.1.12. PAÍS: LUXEMBURGO (LUX), PRÁCTICA LUX.1 324
Identificación del *benchmark* probable 324
5.1.13. PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.1 325
PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.2 325
Identificación del *benchmark* probable (I) 325
PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.3 326
PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.4 326
Identificación del *benchmark* probable (II) 326
PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.5 327
Identificación del benchmark probable (y III) 327
5.1.14. PAÍS: PORTUGAL (PT), PRÁCTICA PT.1 328
Identificación del *benchmark* probable 328
5.1.15. PAÍS: REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA (GB), PRÁCTICA GB.1 329

PAÍS: REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA (GB), PRÁCTICA GB.2 329
Identificación del *benchmark* probable 329
5.1.16. PAÍS: REPÚBLICA CHECA (RCH), PRÁCTICA RCH.1 330
PAÍS: REPÚBLICA CHECA (RCH), PRÁCTICA RCH.2 330
Identificación del *benchmark* probable (I) 330
PAÍS: REPÚBLICA CHECA (RCH), PRÁCTICA RCH.3 331
Identificación del *benchmark* probable (y II) 331
VI. PRÁCTICAS *BENCHMARK* Y CRUCES DIVERSOS 333
6.1.1. Prácticas "populares" por país (prácticas de mayor recurrencia) 335
6.1.2. Las prácticas innovadoras por país (prácticas pioneras) 337
6.1.3. A mayor DOT, ¿mayores prácticas contra DOT? 339
6.1.4. A menor IDH, ¿mayores prácticas contra DOT? 341
6.1.5. ¿Cómo estaba la violencia de alto impacto en 2007? 343
6.1.6. ¿Cómo estaba la violencia de alto impacto en 2012? 345
6.1.7. ¿Hubo cambios de IDH y violencia de alto impacto entre 2007 y 2012? 346
6.1.8. ¿Existe una relación entre opacidad y paz? 348
6.1.9. Dos *watchdogs* hacia las mismas naciones 350
Caso Colombia 350
Caso Estados Unidos 351
Caso Brasil 351
Caso Chipre 352
Caso Lituania 352
Caso Estonia 353
Caso Francia 354
Caso Italia 354
Caso Reino Unido 355
Caso Países Bajos 356
Caso Eslovaquia 357
Caso Hungría 357
Caso Portugal 358

Caso Alemania 359
Caso República Checa 359
Caso Bélgica 360
Caso Eslovenia 362
Caso Canadá 362
Caso Luxemburgo 363
FSI y KYC, entes complementarios 364
6.1.10. Gibraltar e Italia: querer es poder 365
6.1.10.1. Gibraltar, paraíso en transición 365
6.1.11. Las comunidades italianas y la vid 367
APROXIMACIÓN CONCLUSIVA 370
VII. DISCUSIÓN DE RESULTADOS 371
7.1.-Los hallazgos y las prácticas 371
7.2. Posibilidades de implementación en México 374
7.3 Prevención, combate y doctrina 380
7.4. Las preguntas sin respuesta 383
7.5. La desconfianza, ese gran pendiente 385
7.6. Ciencia contra delito 387
7.7. Conducta humana y DOT 390
7.8. Bajas y daños colaterales: un pronóstico 393
APROXIMACIÓN CONCLUSIVA 397
***POST-SCRIPTUM*: UN PÁRRAFO QUE ILUSTRA 399**
CONCLUSIÓN 401
ANEXO "A" 403
Treintainueve naciones que no pasaron el filtro 403
REGIÓN: ÁFRICA (7 PAÍSES EN TOTAL) 404
REGIÓN: AMÉRICA I (10 PAÍSES EN TOTAL) 405
REGIÓN: AMÉRICA II 406
REGIÓN: AMÉRICA III 407
REGIÓN: ASIA I (11 PAÍSES EN TOTAL) 408
REGIÓN: ASIA (II) 409
REGIÓN: EUROPA I (7 PAÍSES EN TOTAL) 410
REGIÓN: EUROPA II 411
REGIÓN: OCEANÍA (4 PAÍSES EN TOTAL) 412

ANEXO “B” **413**
El odio, motor de la violencia extrema *413*
ANEXO “C” **419**
Apuntes administrativos sobre el Benchmarking *419*
La primera experiencia del Benchmarking *419*
El Benchmarking *y Robert Camp* *421*
Los tres tipos de Benchmarking *422*
Benchmarking *interno o doméstico* *423*
Benchmarking *externo o competitivo* *423*
Benchmarking *funcional o genérico* *423*
Los diez pasos del Benchmarking *424*
Fase de planeación 424
Fase de análisis 424
Fase de integración 424
Fase de acción 424
Lo bueno y malo del Benchmarking *utilizado* *425*
SIGLAS EMPLEADAS EN ESTE DOCUMENTO **427**
Siglas nacionales (México) *427*
Siglas extranjeras *428*
REFERENCIAS **433**
INFOGRAFÍA **461**
ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, IMÁGENES, MAPAS Y TABLAS **463**

AGRADECIMIENTOS

Al maestro José Castelazo de Los Ángeles, por su paciencia, generosidad e indudable impulso para desarrollar esta investigación.

Al maestro Francisco Gómez Velázquez. Sin su ayuda, esta investigación difícilmente podría haber sido terminada en tiempo y forma.

Al doctor Vicente Suárez Zendejas, una autoridad indiscutible en metodología de la investigación. Le guardo profundo agradecimiento por su excepcional dedicación como asesor de este proyecto. No olvidaré su bonhomía al recibirme en sus oficinas para discutir sobre el método a utilizar, incluyendo sábados y domingos. Más docenas de llamadas telefónicas, por supuesto.

Al doctor Javier Oliva Posada, quien dotado a partes iguales de paciencia y talento me apoyó en la investigación, aún en los momentos más sombríos. Sus sugerencias enriquecieron puntualmente mis puntos de vista. Todo lo anterior sin olvidar su magnífico sentido del humor.

Al general y maestro Eduardo Martínez Aduna, por sus consejos y recomendaciones que enriquecieron mi visión sobre la DOT en México.

Al doctor Édgar Jiménez Cabrera, un erudito en temas de prospectiva y análisis de riesgo político. Sus observaciones fueron determinantes en la elaboración de la última versión de este trabajo de investigación.

Al maestro Salvador Ortiz Montero. Él fue el primero en escuchar mis ideas sobre este proyecto y me ayudó a enfocar el objeto de investigación.

Al doctor Jorge Lumbreras Castro. Mi agradecimiento por su tiempo para reflexionar sobre los diferentes conceptos del significante “seguridad”.

PRÓLOGO

Este documento expone los elementos primordiales de una investigación realizada entre 2012 y 2013 respecto a la delincuencia organizada transnacional —DOT— y los diversos medios por los que es combatida en diversos países elegidos en forma arbitraria por el autor. Se presenta una serie de *benchmarks* o prácticas que por diferentes motivos han demostrado alguna utilidad en las naciones que las desarrollaron o mejoraron y que podrían ser de posible interés en el caso mexicano, en el entendido de que este trabajo no ofrece un plan de implementación de dichas prácticas, sino la mera exhibición de aquéllas. Por otra parte es importante mencionar que la DOT tiene como medio principal de financiamiento al narcotráfico en sus diversas modalidades, pero tal actividad criminal no debe verse ajena a otros treintaicuatro delitos de alto impacto que han llegado a desarrollar las organizaciones delictivas transnacionales; en otras palabras, el narcotráfico es, junto a la trata de personas, el pivote financiero de la DOT pero no debe pensarse que estas actividades están aisladas del lavado de dinero, el tráfico de órganos humanos o el robo de identidad, por decir algunos ejemplos. En este análisis se exhiben algunas evidencias que permiten suponer que la DOT en México debe ser combatida en forma integral —combatiendo las treintaicinco actividades delictivas y enfatizando el ataque directo al lavado de dinero a gran escala— y no aislada —al narcotráfico solamente— ya que las bandas delictivas financian unos giros con otros, tal y como lo hace una corporación lícita con su portafolio de negocios. Por último, el documento deja sobre la mesa de discusión un hallazgo polémico en términos de cierta evidencia que relaciona al Índice de Desarrollo Humano —IDH— alto y la opacidad financiera alta con niveles de violencia criminal baja; acaso sea casualidad o no, pero podría llegar a pensarse que esa relación entre variables señalan que detrás de la envidiable gobernabilidad de algunas naciones se oculta alguna tolerancia hacia el lavado de dinero por parte de la DOT. El tema atendido es entonces polémico y deja más interrogantes que certezas.

INTRODUCCIÓN

La guerra[1] asimétrica contra el crimen organizado emprendida por la administración de Felipe Calderón Hinojosa —2006-2012— ha sido una de las acciones de gobierno más polémicas de todos los tiempos, probablemente desde aquellas que se tomaron en la fase previa a la revolución mexicana. Tras docenas de miles de muertos;[2] cientos de miles de desplazados internos[3] y no pocos miles de huérfanos,[4] así como de pérdidas patrimoniales cifradas en miles de millones de pesos, se dio una pregunta y un sinnúmero de respuestas potenciales: ¿cómo combatir el crimen organizado a partir de la conclusión del calderonato y la llegada de un nuevo régimen al poder? O si se quiere desagregada la pregunta en interrogantes más precisas: ¿deberá continuarse la gestión armada como instrumento unívoco contra los criminales?, ¿será pertinente enfocarse en la erradicación del lavado de dinero?, ¿qué hacer con el temible combate callejero —una especie de *kale borroka*[5] en versión mexicana— entre militares, marinos y policías federales contra las células de combate de los cárteles, nutridos por sicarios que no siempre son tales, sino despavoridos indocumentados y secuestrados que fueron en leva a un holocausto que no era suyo?, ¿tiene sentido pactar con los criminales una suerte de *pax narca* en la que el consenso permita la restauración de la tranquilidad a costa del Estado de Derecho?, ¿qué se puede hacer en un país en el que existen policías municipales que ganan doscientos cincuenta pesos semanales?[6] ¿Alguien tiene las respuestas correctas a estas preguntas?, ¿Alguna nación ya hizo todo lo anterior? Esta fue la tarea a la que se dedicó una investigación realizada en 2012 y 2013 —tomando como lapso de estudio 2000 a 2011—, iniciando con un universo de más de treintaicinco naciones y, después de un análisis que se incluye como anexo de este documento, se trabajó finalmente con la experiencia de veintiuna naciones, aunque este número varía dependiendo del *benchmark* identificado, por lo que en algunos de éstos serán dieciséis y en otros, una cantidad menor.

---

1 Felipe Calderón Hinojosa se refirió públicamente a este conflicto armado como "guerra contra el narcotráfico"; dijo: "[…] tengo la certeza de que mi gobierno está trabajando fuertemente para ganar la guerra contra la delincuencia […]". También dijo: "[…] Para ganar la guerra contra la delincuencia es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias […] y de cualquier bandera partidista y de todo interés particular […]". La primera frase la soltó el 4 de diciembre de 2006, cuando arrancó el Operativo Michoacán Seguro; la segunda, el 22 de enero de 2007 en la XXI Sesión del Consejo de Seguridad Nacional. Véase Madrazo (2012).

2 El *Body Count* oficial es poco confiable porque ha sido interrumpido en innumerables ocasiones; si nos ceñimos a un promedio que forzosamente estará equivocado por la cifra negra de muertes de las que ni siquiera se sabe algo, tendremos que pensar en una cifra oscilante entre 80 mil y 100 mil personas. En México se usa el término "ejecutómetro", pero el aceptado técnicamente es *Body Count*, "el número total de personas muertas en un evento particular. En combate se basa en el número de muertos confirmados y ocasionalmente se admite una estimación", según Iraq Body Count (IBC, s.f.) que hace lo propio para el conflicto militar iraquí desde 2003. Es relevante mencionar que un *Body Count* bien hecho incluye a los civiles inocentes y no solamente a los bandos contrarios. (Salvo que se informe lo contrario, las traducciones son mías.)

3 Esta cifra es prácticamente imposible de confirmar, porque numerosos habitantes de diversos estados del país salieron con lo puesto y se refugiaron en casas de amigos o vecinos. De hecho, México tiene el raro mérito de tener desplazados internos y que éstos no soliciten apoyo a la ONU en búsqueda de una nueva vida. Según el integrante de la Mesa de Desplazamiento Forzado en México de la ONU y académico del Instituto Mora, Fidel López García, "el número de personas desplazadas debe rondar el millón seiscientas mil", al 28 de noviembre de 2011, fecha de la entrevista concedida a Gloria Díaz (2011).

4 "Por lo menos 12.000 niños han perdido a uno o a sus dos padres. Ahorita es odio y deseo de venganza contra el que mató a sus papás, pero el día de mañana va a ser odio y deseo de venganza contra el Estado que permitió que los mataran", advierte Gustavo de la Rosa, visitador local de la Comisión Estatal de Derechos Humanos". (*El Economista* 2012).

5 "Guerra callejera", en euskera.

6 Véase Reveles (2009, 176).

Mediante una técnica de comparación —*Benchmarking*— proveniente del ámbito empresarial, se ha efectuado un ejercicio de visualización a algunas de las estrategias mundiales para combatir el crimen organizado. Indudablemente, faltaron algunas experiencias —el trabajo aquí presentado es enunciativo, difícilmente limitativo— pero se piensa que cubre aquellos paquetes de gestión pública federal que han exhibido resultados positivos, acaso alentadores en sus respectivos ámbitos de aplicación. Ninguna de las experiencias agregadas a este análisis puede considerarse como "la mejor" porque, al terminar de analizarlas, quedó claro que todas tienen puntos positivos que compartir con las demás, pero también exhiben elementos negativos que deben tomarse en cuenta para la toma de decisiones en una potencial adaptación al caso mexicano.

Un elemento que es pertinente citar desde el principio de este documento es la relación entre tiempo y resultados; ninguna de las estrategias analizadas dio noticias positivas en lo inmediato;[7] por el contrario, quedó comprobado que los años[8] son la unidad de medida básica en esta clase de acciones y que pensar en soluciones que rindan resultados en cuestión de meses es una ocurrencia o, en el peor de los casos, demagogia. Habrá que sacar cuentas para identificar el lapso probable de consolidación de la paz y composición del tejido social en el caso mexicano, en el entendido de que no será el mismo esfuerzo en Ciudad Juárez que en Yucatán,[9] por decir dos extremos fácilmente identificables. Indudablemente, a esa velocidad de remediación corresponde el recurso invertido por el Estado y, sobre todo, la voluntad de todos los Poderes de la Unión para trabajar en un enorme proyecto de unidad nacional que irá más allá de los seis años del actual presidente de la república —Enrique Peña Nieto—, lo que supone un compromiso, real y ajeno a toda retórica, de hacer de nuestra patria ese hogar adonde todos tenemos deberes y obligaciones. Así las cosas, de la acción del actual gobierno dependerá el futuro de la paz como realidad social, en el marco de la legalidad y la justicia. Este documento apenas exhibe algo de lo que debe y no debe hacerse en una minúscula parte de este gigantesco tema. Con todo, es responsabilidad de todos los mexicanos trabajar unidos por el bien de nuestra nación. No hay otro camino ni hay tiempo que perder.

---

7 Por ejemplo, la eficaz política de combate a la pedofilia organizada en España demoró más de dos años para capturar a uno de los pederastas más poderosos del mundo, Vladik Krutskih. Con este individuo van 184 detenidos y no se observa el final cercano de la identificación de todos sus asociados, ya no se diga de sus clientes. Véase Rebeca Carranco (2012, 28).

8 Un caso ejemplar lo constituye el gobierno de Reggio Calabria en Italia. El 10 de octubre de 2012 fue totalmente desmantelado su Ayuntamiento, porque todos los empleados del mismo trabajaban para la N´Dranghetta. El asunto llegaba a tal nivel, que los criminales decidían asuntos de gobierno y hasta políticas públicas (*Il Fatto Cottidiano* 2012).

9 Como se sabe, Chihuahua es un polo de agresividad delictiva muy alta y el estado de Yucatán es una de las escasas entidades que no han sido agredidas especialmente por el crimen organizado. Por ejemplo, Yucatán tuvo 693 eventos delictivos del orden federal en 2011, mientras que el estado de Chihuahua sumó 4 mil 223 en el mismo año. Véase SESNSP (s.f.).

PARTE UNO:
PROBLEMA, REFERENCIAS Y MÉTODO

I. EL PROBLEMA: VISUALIZACIÓN BÁSICA

Este capítulo exhibe las aristas más importantes de las innumerables que posee la delincuencia organizada transnacional —de aquí en adelante, DOT—[1] en México y su relevancia para el país, así como para la gobernabilidad y gobernanza. Por la complejidad del problema, este capítulo exclusivamente presenta la multidimensionalidad de la DOT en México y en ciertos países que han luchado denodadamente contra aquellas, por años —y que integran el universo de estudio utilizado en este trabajo—.

1.1. Endogenia del problema estudiado

Se inicia con el tiempo y las cifras. Es relevante mencionar que el horizonte temporal del problema de investigación se da en términos de la guerra asimétrica contra las DOT en el lapso 2006-2011, por lo que la mayoría de los datos estudiados para el caso mexicano deberán considerarse en dicho sexenio, llámense presupuesto público ejercido, personal militar y civil involucrados; armamento, número de personas fallecidas, desplazados internos y huérfanos.[2] Cabe especular que las propias autoridades federales no tengan con precisión los datos de estos tres últimos indicadores, en virtud de que para calcularlos habría que tener un censo actualizado que pudiera trazar cuántos hijos e hijas tuvo una persona fallecida en condiciones de violencia como la que se atiende en este documento. En lo que se refiere a desplazados, es factible contar con datos menos borrosos pero hasta la fecha final de revisión de este documento no se encontraron estudios serios sobre el tema, salvo las cifras que se pusieron sobre la mesa por parte de algunos legisladores federales. Así las cosas, habrá que revisar los elementos básicos del problema a estudiar y a partir de ello exponer el sencillo mecanismo metodológico que se aplicó para identificar, cosechar, analizar e interpretar la información en fuentes documentales de veinte naciones que ahora mismo libran una batalla contra las DOT. El estudio de esa experiencia internacional podría ser, de alguna manera, de utilidad para las autoridades mexicanas. Quede claro que este estudio no pretende identificar las mejores prácticas en materia de DOT, porque sería imposible confeccionar un traje a la medida de México a base exclusiva de lo hecho por sus contrapartes extranjeras; este modesto estudio apenas exhibe aquellas prácticas que se

[1] Por su naturaleza, DOT puede utilizarse para referirse a un cartel o a varios, por lo que podemos decir, en el presente documento, “la DOT” o “las DOT”.

[2] Particularmente mexicanos, pero hay que considerar la gran cantidad de extranjeros —en su mayoría, centroamericanos y sudamericanos— que han sido víctimas de la DOT en su travesía hacia la frontera con los Estados Unidos.

aplican contra las DOT en países con fuertes problemas de gobernabilidad y/o gobernanza por presencia de dicha plaga global.

1.2. El maniqueísmo del problema

Como se verá en la discusión de resultados y en las conclusiones, la investigación dio una vuelta de tuerca a la hora de analizar las evidencias, ya que dio pábulo a una inquietante posibilidad que este estudio se limita a subrayar: al parecer, existe una relación consistente entre ser una nación con altas calificaciones en términos de opacidad financiera y bancaria y disponer de niveles más que aceptables de paz social pese a la presencia de las DOT. La información estudiada también lanzó otro *output* que llamó la atención: los países con una visión de cero tolerancia con respecto a la legalización de drogas blandas —*cannabis*, básicamente— se han visto en mayores problemas de violencia extrema que aquellas otras que han optado por darle cauces legales a una realidad que puede dejar de mirarse o no, pero que será imposible evadir. Quedan los datos para quien desee consultarlos y reflexionar sobre ellos.

1.3. La guerra de los enfoques

Por supuesto, se mantiene viva la polémica por los enfoques utilizados para analizar el combate contra la DOT; tras años de estudiar la DOT mexicana y extranjera, al que esto escribe le ha quedado claro que existen tres “cajones” que sirven para leer la realidad del combate a nivel internacional:

- Actuar como juez frente a una práctica contra una DOT o ramo delictivo en particular, calificando como “competente” o “incompetente” tal acción o estrategia. Esta línea de estudio es la más común en los Estados Unidos, porque —en la opinión del que esto escribe— ofrece un amplio tramo de confort, ya que se limita a emitir un enfoque univocista sobre la realidad. En el apartado relacionado con la experiencia de los Estados Unidos en materia de combate a las DOT, podrá observarse con nitidez esta proclividad a juzgar desde una estatura de autoridad, aunque algunos millones de adictos duros residentes en ese país cometan la descortesía de desmentir la realidad visualizada en los cenáculos académicos y oficiales de Washington D.C.

- *A contrario sensu* de la crítica con veredicto inapelable, se encuentra el estudio que pretende ser políticamente correcto y no meterse en líos con ninguna nación; en estos casos, la redacción es cuidadosa hasta en los resquicios mínimos de los documentos y termina por hacerse farragosa asaz críptica. Elizabeth Pisani, antigua funcionaria de la Organización de las Naciones Unidas contra el Sida —ONUSIDA—, escribió un texto completo[3] en donde denuncia las trampas semánticas que la corrección diplomática puede terminar por producir, en beneficio de riesgos medibles en vidas humanas. En este caso, lo que gana la institucionalidad con respecto al origen de los datos a utilizar, maximiza la ambigüedad con la que son escritos, así como el conjunto de pretexto, contexto y postexto con el que se manejan para evitar problemas entre diversos actores. Los organismos internacionales que atienden el tema de los narcóticos suelen dirigir sus pasos hacia este segundo "cajón".
- Por último, se encuentran algunos especialistas que no pertenecen a las organizaciones internacionales —ni a *think tanks* orgánicos— que realizan trabajos de gran relevancia aunque limitados por los recursos de los que disponen. En el caso de la opacidad financiera y bancaria de los países estudiados en este ejercicio sobresalieron los sitios web *Secrecy Juridictions* y *Know Your Country*, que han desarrollado la ingente labor de producir sus propios índices que califican a las naciones con mayores problemas de opacidad financiera y bancaria en forma voluntaria —si se permite el término—, sobresaliendo de inmediato los Estados Unidos con sus casos de Delaware, Nevada y Wyoming. Esta clase de entidades ofrecen información de gran valor pero en pequeña escala y alcance, lo que debilita la posibilidad de que se les dé la misma credibilidad de organizaciones como International Transparency, por ejemplo.

1.4. La norma y su plurivocidad

Así, se ha atendido en este documento a los tres tipos de fuentes-informes, que permiten identificar una obviedad: cierto es que ha corrido mucha tinta sobre las prácticas contra la DOT global, aunque de forma parcializada; en el caso de algunos autores, por razones de presupuesto y recursos humanos insuficientes; en otros casos, por encomienda de alguna organización o Estado interesado en sesgar los datos de tal forma que la realidad no se

[3] Dice la autora: "[…] Una vez recibí un correo de mi colega Graham Neilsen sobre unas guías técnicas que escribí […] el pobre Graham había sido introducido con calzador dentro de la política del lenguaje y tuvo que tragarse tonos secos […]". Pisani (2012).

asome a la superficie, más o menos en la forma como Pisani lo considera para su tema en particular, el sida. Así las cosas, es momento de reflexionar sobre el problema del problema que motiva este análisis: ¿cómo se visualiza el delito organizado para efectos de este estudio, más allá de la norma jurídica? A partir de la respuesta que pueda darse a esta pregunta será factible entender la relevancia de los *benchmarks* identificados en el trabajo de investigación y ésta consiste en una obviedad: el problema del delito organizado es un enredo en sí mismo por la gran variedad de términos que se asocian con éste y, en consecuencia, con la plurivocidad de respuestas probables.

Así, es factible hablar de amenazas difusas a la seguridad interior, a la seguridad nacional, a la seguridad hemisférica, a la seguridad global,[4] pero también de actividades criminales con prácticas tipo guerrilla.[5] Y a todo lo anterior habrá que agregarle una cauda generosa de convenios, protocolos y memorandas que pretenden dejar firme el piso para los combates contra la delincuencia organizada, sea la que sea. No se duda de que la norma sea relevante para combatir esas amenazas difusas; empero, a los ojos del que no es experto, ese intrincado edificio normativo termina por alejarlo de lo sustantivo de este proyecto: ¿qué han hecho otras naciones para combatir a delincuentes organizados de máximo peligro, independientemente de que sus delitos sean tipificados de una forma u otra según el tumulto de convenios, protocolos y memorandas que se desee consultar?

Más aún: existen otros motivos para ir más allá de la norma jurídica en este estudio. Se atenderán los elementos más importantes de este prurito contranormativo, en el entendido de que el investigador no es abogado y menos aún pretende erigirse en experto en tratados y convenios. Se enfatiza que el propósito de la investigación se salta a propósito la parte normativa para poder escudriñar libremente en los vericuetos del tema en los países analizados.

Justamente, el primer motivo para no analizar el problema de la DOT desde el aspecto normativo es la gama variopinta de significantes y significados que existen sobre el mero concepto “delincuencia organizada transnacional”. Dice la PGR lo siguiente:[6]

> Cuando con el transcurso del tiempo la delincuencia "común", llega a tal extremo de "evolución" o "perfeccionamiento"; cuando rebasa los límites de control gubernamental; cuando establece líneas especiales de operación basadas en un sistema complejo, tipo empresarial, bien estructurado en su comisión; cuando persigue a través de determinadas acciones violentas la búsqueda del poder, ya sea

[4] Conversación del investigador con el doctor Jorge Lumbreras Castro (coordinador de asesores de la Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobernación) el 20 de noviembre de 2013.
[5] Conversación del investigador con el general y maestro Eduardo Martínez Aduna (ex director de la Policía Federal Preventiva) el 19 de octubre de 2013.
[6] Véase PGR (2012). Se respeta íntegramente la redacción del documento.

> político, económico o social, es cuando podemos decir, sin lugar a dudas, que estamos frente a un caso de delincuencia organizada. […] este tipo de delincuencia fue designada con la palabra "organizada", ya que se refiere a la "asociación", a la "sociedad", a la "corporación", al "grupo", al "sindicato", a la "liga", al "gremio", a la "coalición", en sí a la "unión", como forma de conjuntar esfuerzos en grupo; y con el empleo de la violencia, soborno, intimidación y fuerza, los delincuentes llevaban a cabo sus actividades ilegales. La fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de "alianzas y vínculos" que logra en todos los niveles, incluyendo el político y el militar; con la ayuda de actos de corrupción logran su impunidad. Así, las organizaciones dedicadas a la delincuencia organizada emprenden operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil o comercial; acciones de soborno, extorsión; ofrecimiento de servicios de protección, ocultación de servicios fraudulentos y ganancias ilegales; adquisiciones ilegítimas; control de centros de juego ilegales y centros de prostitución. Por ello, la delincuencia en su manifestación organizada constituye uno de los más graves y vitales problemas que dañan y perjudican a la humanidad. Cuando la delincuencia organizada construye conexiones con organizaciones similares formando redes en todo el mundo, la Organización de las Naciones Unidas la identifica como delincuencia organizada transnacional.
>
> La delincuencia organizada tiene un eje central de dirección y mando y está estructura en forma celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad, de acuerdo a la célula que la integran; alberga una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros; tienen un grupo de sicarios a su servicio; tienden a corromper a las autoridades; estos son dos de los recursos conocidos para el cumplimiento de sus objetivos; opera bajo un principio desarrollado de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores […].

Antes de emitir una opinión sobre los dichos de la PGR, véase la definición que atiende la UNODC sobre el mismo tema en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos[7]:

Para los fines de la presente Convención:

a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material

[…].

c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

Finalmente, por “delito transnacional”, entiende la UNODC[8] que:

---

[7] Véase: UNODC (2004, 5).
[8] Véase: UNODC (2004, 6).

A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si:

a) Se comete en más de un Estado.
b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado.
c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado.
d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Así, puede pensarse que la delincuencia organizada pasa de autóctona a global cuando sus efectos resuenan en, al menos, un Estado distinto del que la incubó. La definición es vaga —¿cómo se miden los efectos sustanciales? O mejor aún, ¿en qué momento pasan de ser efectos triviales a relevantes pero aún no importantes?— pero al menos ayuda a entender lo que organismos supranacionales como la UNODC quieren manejar a nivel de criterio global. En el caso de la PGR, su definición es arriesgada, pues señala que "[…] cuando la delincuencia organizada construye conexiones con organizaciones similares formando redes en todo el mundo […]",[9] lo que si se toma tal cual, habría que pensar que una DOT no es tal hasta que tenga negocios con clanes similares en cincuenta, sesenta, ochenta naciones. El sentido común apunta a que una organización delictiva será calificada como DOT apenas afecte a una nación distinta de su sede, digamos.

Por otra parte, al revisar el listado de los firmantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, así como de los tres protocolos —"Trata de personas",[10] "Protección a migrantes"[11] y "Control de armas"—,[12] las cosas se vuelven más confusas: la Convención fue firmada por 147 naciones y escasamente ratificada por 78; el protocolo contra la "trata de personas" fue signado por 117 con 61 ratificaciones de Estados Nacionales; por lo que respecta al protocolo que protege a los migrantes, 112 naciones lo firmaron y 55 lo ratificaron; por último, el protocolo sobre armas de fuego apenas fue signado por 52 naciones y 21 lo ratificaron. Todo lo anterior permite entender

9 PGR (2012).
10 UN (2000a).
11 UN (2000a).
12 UNODC (2009).

por qué de las 21 naciones consideradas en la lista final de este estudio —incluido México— apenas doce firmaron la Convención;[13] destacan inmediatamente ausencias como las de Colombia e Italia, potencias reconocidas en el combate contra la DOT, más allá de documentos y normas. A efecto de poder observar con precisión la cantidad de naciones que le han jugado al hueco a la Convención y sus protocolos, es suficiente con apreciar qué naciones integradas al *benchmark* de este estudio han participado en la Convención multicitada, de acuerdo con los datos de la UNODC.

Tabla 1.1.
Fecha de ratificación de la Convención y de sus protocolos

	Fecha de ratificación de la Convención y de sus protocolos			
País	**Convención contra el crimen organizado**	**Tráfico de personas**	**Migrantes**	**Armas de fuego**
Canadá	13 mayo de 2002	13 mayo de 2002	13 mayo de 2002	
Bélgica				
Estados Unidos				
Países Bajos	26 mayo de 2004			
Finlandia	10 febrero de 2004			
Francia	29 octubre de 2002	29 octubre de 2002	29 octubre de 2002	
Reino Unido				
Luxemburgo				
Alemania				
Italia				
Chipre	22 abril de 2003	6 agosto de 2003	6 agosto de 2003	6 agosto de 2003
Portugal	10 mayo de 2004	10 mayo de 2004	10 mayo de 2004	
Eslovenia	21 mayo de 2004	21 mayo de 2004	21 mayo de 2004	21 mayo de 2004
República Checa				
Hungría				
Eslovaquia	3 diciembre de 2003			
Estonia	10 febrero de 2003	12 mayo de 2004	12 mayo de 2004	12 mayo de 2004
Lituania	9 mayo de 2002	12 junio de 2003	12 mayo de 2003	
México	4 marzo de 2003	4 marzo de 2003	4 marzo de 2003	10 abril de 2003
Colombia				
Brasil	29 enero de 2004	29 enero de 2004	29 enero de 2004	

Elaboración propia con datos de "Status of Ratification…"

Por lo anterior, para el investigador —lego inopinado en normas internacionales enfocadas al combate a la delincuencia organizada— es más apropiado mirar hacia el punto original de su interés —¿qué hacen esas naciones para combatir a sus criminales de alto impacto, llámense como se llamen, a nivel Convención o protocolo?— que resbalarse con

[13] Todos los números que exhiben las cifras totales de naciones firmantes de la Convención y de los protocolos provienen del informe: "Status of ratification of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto as at 14 june 2004" (UN, 2004).

facilidad en el piso normativo que alcanza a verse en lo aquí atendido y que de paso no deja de llamar a escándalo que los Estados Unidos no acompañen a México, Rusia o Montenegro en esta aventura,[14] considerando la avidez de algunos millones de sus ciudadanos por fagocitar narcóticos incontrolablemente.

A lo anterior habrá que agregar que las definiciones que diversas naciones emplean para referirse al crimen organizado son distintas entre sí y, en consecuencia, hacen dudar de la lógica positivista de que si esas naciones firman un convenio o protocolo, deben usar tales materiales en su propio cuerpo normativo, lo que hace dudar también de que, en los hechos, todas ellas piensen en lo mismo cuando se refieren a cómo combatir a esa supuesta amenaza común. Con el único propósito de evitar lecturas plurívocas, se exhiben en su lengua original las definiciones que algunas naciones aplican sobre crimen organizado.

En los Estados Unidos, el FBI señala textualmente[15] lo siguiente:

> The FBI defines organized crime as any group having some manner of a formalized structure and whose primary objective is to obtain money through illegal activities. Such groups maintain their position through the use of actual or threatened violence, corrupt public officials, graft, or extortion, and generally have a significant impact on the people in their locales, region, or the country as a whole.

Existen dos significantes que llaman la atención en esta definición: “estructura formalizada” e “impacto significativo”. No se sabe qué quieren decir ambos porque habrá que averiguar cuándo está formalizada una estructura criminal o, mejor aún, qué es un impacto significativo a la sociedad. Dicho de otra forma, ¿se referirá a lo mismo que señala la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”? El FBI no habla de número de personas pero la UNODC sí lo hace, de la misma manera que ésta habla de beneficios “materiales” pero el FBI solo se refiere a los económicos. Estas definiciones no concuerdan una con la otra.

Por su parte, Italia sostiene una definición[16] menos alejada de la UNODC:

> Forma di delinquenza associata che presuppone un’organizzazione stabile di più persone al fine di commettere più reati, per ottenere, direttamente o indirettamente, vantaggi finanziari o materiali. In Italia, il termine (mutuato dall’ingl. organized crime) indica principalmente i sodalizi criminali più strutturati, quali la mafia, la camorra, la ’ndrangheta e la Sacra corona unita.

[14] Véase UN (2004).
[15] Véase FBI (2013).
[16] Véase Trecani.it (s.f.).

Como podrá observarse, se maneja de forma difusa el número de personas involucradas —como el FBI— pero se habla de intereses de “dinero” y materiales, como lo indica la UNODC. El elemento más importante es que en la definición italiana se menciona el término mafia, mientras que el FBI no lo hace.

La INTERPOL posee una visión[17] mixta que acepta la realidad de la plurivocidad de las definiciones sobre criminalidad organizada y no tiene empacho alguno en irse a lo aparentemente contradictorio: un negocio de alto impacto como la trata o la aparente modestia del robo a mano armada.

> La définition de la criminalité organisée varie grandement d’un pays à l’autre. Les réseaux organisés se livrent généralement à diverses activités criminelles dans plusieurs pays. Ces activités peuvent comprendre les trafics d’êtres humains, d’armes et de stupéfiants, les vols à main armée, la contrefaçon et le blanchiment de fonds. En effet, presque tous les domaines de criminalité auxquels s’intéresse l’Organisation ont un rapport avec la criminalité organisée.

Podría pensarse que la definición de criminalidad organizada que INTERPOL maneja no se inscribe en los términos de la lógica normativa de la UNODC; simplemente recupera lo lógico: los intereses de una organización criminal son marcados por su capacidad para dominar un negocio ilícito; esta aseveración es suficiente para entender una obviedad: las naciones que pretenden combatir la delincuencia organizada no solamente van a la zaga en forma común, sino que siguen preguntándose qué define a su enemigo mientras éste se enfoca en lo que mejor sabe hacer: delinquir.

Por su parte, el Estado francés se muestra[18] un poco reticente a ubicar dentro de la misma urna al terrorismo y a la delincuencia organizada, pero a cambio muestra una pista: lo transnacional no es óbice para separar la delincuencia de alto impacto por su mero origen geográfico.

> Les définitions de la criminalité organisée, telles que données par l’Union européenne et les Nations unies, s’accordent sur plusieurs éléments. Elle est le fait d’un "groupe structuré qui est établi dans le temps et agit de concert pour commettre des crimes en vue d’un avantage matériel ou financier". Les bandes organisées en sont l’embryon, tandis que les mafias en constituent la forme la plus aboutie.
>
> A vocation transnationale, la criminalité organisée couvre tout les grands trafics : drogue, êtres humains, armes, véhicules volés, faune sauvage, etc. La corruption et le blanchiment en sont les corollaires. Avec l’accroissement de la mobilité des personnes, des biens et des capitaux, cette criminalité a considérablement évolué et s’appuie sur les nouvelles technologies non seulement à des fins de blanchiment mais aussi pour perfectionner ses activités et en créer de nouvelles (cybercriminalité).

[17] Véase INTERPOL (2013).
[18] Véase MAE (2013).

> La lutte contre la criminalité organisée est un des défis majeurs de la communauté internationale. Elle représente aujourd'hui, avec le terrorisme, la menace non militaire la plus importante contre la sécurité intérieure et la stabilité économique internationale.

Como se observa, se mantiene la especie de los beneficios económicos y materiales de la UNODC, además de ese fantasma lexical del "grupo estructurado"; empero, incorpora a Internet como campo de operaciones criminales y enfatiza la amenaza contra la seguridad exterior e interior. En otras palabras, el interés de Francia no está en la reflexión sobre si la DOT debería ser DO o viceversa: simplemente parte de la base según la cual la globalización permite hacer a las organizaciones criminales fuente de conflictos endógenos y exógenos.

No podía faltar en este modesto paseo por las definiciones de crimen organizado la versión canadiense,[19] que se expresa así:

> Within Canadian law enforcement, a legal definition for organized crime has only existed since the late 1990's following the enactment of Bill C-95. Amendments to this area of the Criminal Code have led to the present legal definition found within section 467.1(1) of the Criminal Code of Canada , which states a "criminal organization" means a group, however organized, that:
>
> (a) is composed of three or more persons in or outside Canada; and,
>
> (b) has as one of its main purposes or main activities the facilitation or commission of one or more serious offences, that, if committed, would likely result in the direct or indirect receipt of a material benefit, including a financial benefit, by the group or by any one of the persons who constitute the group.
>
> The various components that comprise this legal definition are based on the exclusion of a group of three of more persons that has formed randomly for the immediate commission of a single offence.

Como se observa, la definición canadiense es más precisa en lo que se refiere al número de personas que integran a una organización criminal, además de ceñirse al concepto de beneficio directo o indirecto y menciona que no importa si estas personas se encuentran adentro o afuera de Canadá: el punto es que afecte a esta nación.

En el caso del *Bundeskriminalamt* (Oficina Federal de Alemania de Inteligencia Criminal), la definición[20] permite identificar algunas oquedades que las acepciones de la UNODC y el FBI presentan.

> Organized crime is the planned violation of the law for profit or to acquire power, which offences are each, or together, of a major significance, and are carried out by more than two participants who cooperate within a division of labour for a long or undetermined timespan using:

---

[19] Véase RCMP (2013).

[20] La cita original en alemán la apunta Küstler: "Arbeitsgruppe Justiz/Polizei des Bundeskriminalamtes: `Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig a. unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Structuren, b. unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel, oder c. unter Einflußnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz und Wirtschaft zusammenwirken". Contenido en D. Küster (1991). La traducción de esa definición, elegida para esta investigación, se confrontó con la que realizó Petrus Van Duyne (1995 / 1996) en el texto originalmente publicado como: "The Phantom and Threat of Organized Crime". *Crime, Law and Social Change,* Volume 24, Issue 4, pp. 341-377. La versión utilizada se recuperó el 28 de noviembre de 2013 en: http://www.portill.nl/articles/Van%20Duyne/PHANTOM.pdf, p. 2.

a. commercial or commercial-like structures, or
b. violence or other means of intimidation, or
c. influence on politics, media, public administration, justice and legitimate economy.

Cabe mencionar que la definición alemana se ajusta a un criterio amplio del significante "crimen organizado": aquí es una violación de la ley debidamente planeada y que, más allá del predecible propósito económico, utiliza y persigue la influencia en términos políticos, mediáticos, de gobierno, justicia y "economía legal", si se permite este último término.

Para concluir, se presentan las seis características que contiene el crimen organizado, de acuerdo con la Declaración Política de Nápoles de 1996, que a juicio del investigador permiten tener una idea más clara de lo que es tal plaga social. De forma resumida,[21] dichos signos son los siguientes:

- Propósito grupal para cometer crímenes.
- Ligas jerárquicas entre la organización y los líderes de la misma.
- Uso de la violencia, intimidación y corrupción como herramienta de trabajo.
- Lavado de dinero ilegítimo al interior de la economía legal.
- Potencial de expansión internacional de sus actividades.
- Cooperación entre diversas organizacionales criminales transnacionales.

Concluyendo esta mínima exposición de huellas formales sobre lo que la UNODC y algunas naciones entienden por crimen organizado transnacional, parece que las definiciones no siguen lo que dice el organismo de las Naciones Unidas que se ocupa del tema; más bien, parece que cada cual define el problema como mejor le convenga; todo ello sin dejar de observar cierto desdén hacia la ONU, a la hora de firmar una Convención y olvidarse de la ratificación respectiva. Claro está, se trata de una opinión personal y acaso sea todo lo contrario. Empero, van unas evidencias que podrían ser de interés para el lector, ya que por momentos se da cierta sensación de que las naciones andan por un lado y la UNODC por el suyo; peor aún: podría suponerse que las naciones firmantes acuerdan una cosa y sus estados y municipios deciden hacer otra. Seguramente es un asunto de percepción personal del investigador y no de la realidad. Con todo, véanse algunos datos

[21] El texto original se encuentra en "Economic and Social Council. Implementation of the Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organised Transnational Crime, report of the Secretary-General, UN doc. E/CN.15/1996/2". La versión utilizada en este escrito se tomó de Sabrina Adamoli, *et al.* (1998, 7).

que son apreciables para cerrar esta mínima polémica sobre las definiciones normativas de la DOT y su circunstancia.

1.4.1. De la norma y la palabra, a la realidad

Si al brumoso tema de la DOT y sus significados se le agregan los delitos que ésta comete, parece que éstos escapan de la lógica tradicional con la que fueron perseguidos por años, al menos en el caso mexicano. Para apreciar las confusiones a las que se hace mención, se echará mano de las investigaciones del tratadista Arturo Villarreal Palos,[22] combinándolas con evidencia empírica de la experiencia mexicana en el lapso 2006-2011, en una lista pequeñísima, anecdótica, considerando las dimensiones del tema.

México signó el "Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos", que sería transformado más tarde en "Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados", adoptado en Ginebra el 3 de mayo de 1996,[23] pues, en el estado de Tamaulipas, es cosa de todos los días el uso de unos artefactos llamados coloquialmente "ponchallantas", capaces de destrozar cualquier automóvil y a sus ocupantes si no se logra frenar a tiempo, especialmente cuando se conduce en carretera a alta velocidad.[24] Tales artefactos son colocados indistintamente por el Cártel del Golfo, los Zetas o cualquiera de sus escisiones. Estos instrumentos son potencialmente mortales porque pueden aniquilar a cualquier persona que no los vea a tiempo y pueda maniobrar ágilmente, pero también son una actividad terrorista —infunden temor en aquellos que deben atravesar esas zonas—, a la vez que violan el espacio público y son un desafío al orden público. Así, México tiene la firma de una Convención-Protocolo, pero en la realidad, los tamaulipecos viven esta desagradable experiencia todos los días. Sólo es cuestión de consultar las redes sociales apropiadas para darle seguimiento a la aseveración anterior.

---

22 Véase Villarreal (2011).

23 Véase Villarreal (2011, 34).

24 Es prácticamente imposible citar el número de ocasiones que los ciudadanos de diversos municipios de Tamaulipas se advierten entre sí sobre la presencia de estas trampas mortales en calles y carreteras. Una página de Facebook desarrollada y gestionada en ese estado del país es sumamente útil para conocer estos problemas en tiempo real: "Valor por Tamaulipas" (s. f.). Sus autores son anónimos, considerando el enorme riesgo que entraña dedicarse a administrar un sitio que ocupa el vacío que dejaron las autoridades estatales y municipales de esa entidad. En la más reciente visita realizada a esta página, se contaban 294 823 seguidores.

Imagen 1.1.
"Ponchallantas"



Imagen que muestra un "ponchallantas" (suelen lanzarse docenas, no uno solo), caso ubicado en una carretera de Ciudad Díaz Ordaz en Tamaulipas. La fotografía fue subida por un ciudadano anónimo en "Valor por Tamaulipas" (s. f.) el 26 de noviembre de 2013.

Siguiendo a Villarreal, el terrorismo como delito local es inexistente en ocho estados[25] de la República Mexicana —Aguascalientes, Colima, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas y Yucatán—. Pero falta más; existe una línea tenue entre los delitos que cometen la DOT y una organización terrorista, sin descartar las de tipo guerrilla. Dice el Código Penal Federal[26] que:

> Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Las voladuras de auto en Ciudad Juárez del 17 de julio de 2010;[27] los granadazos de Michoacán del 15 de septiembre de 2008;[28] las cabezas colocadas en fila en Zacatecas el 13 de noviembre de 2010;[29] son demostraciones de fuerza de grupos delictivos, pero también son manifestaciones terroristas porque producen "alarma, temor o terror en la población o en un sector o grupo de ella", como lo dice el Código Penal de referencia. En estas condiciones,

[25] Véase Villarreal (2011, 87).
[26] Véase el *Código Penal Federal* (2013).
[27] Véase *La Crónica de Hoy* (2010).
[28] Véase Rivera (2013).
[29] Véase *Impacto* (2010).

se confunde al narcotráfico —actividad primaria de los grupos criminales que desarrollan los atentados terroristas— con el terrorismo. Llámese como se llame, más allá de un "mensaje entre bandas rivales", se produce miedo pánico entre la sociedad, a la vez que se disputa una plaza que puede ser epicentro de una guerra mayor entre dos o más organizaciones del crimen transnacional —los Zetas y el Cártel del Golfo operan en más de un Estado—,[30] por lo que resulta complejo subclasificar en este proyecto de investigación los *benchmarks* por DOT, delincuencia organizada (no transnacional) o, en última instancia, organización terrorista. De ahí que en este documento no se hayan utilizado los lentes normativos para evitar caer en mayores imprecisiones.

Villarreal voltea las ollas cuando resume un alud de rezagos en México respecto a lo que éste firma en sus compromisos internacionales. Sobre el tema de la DOT, es interesante observar que: el delito de genocidio no está tipificado en ningún estado; un tercio de los estados no contemplan en sus leyes los crímenes de guerra; tampoco existen los crímenes de *apartheid* en ningún estado mexicano; el lavado de dinero no se encuentra en veinte estados, a la vez que la trata no se contempla en Campeche, Chiapas ni Tamaulipas; el terrorismo es invisible en ocho entidades, y treinta estados no han legislado nada con respecto al financiamiento al terrorismo.[31] En el terreno de la realidad, los dichos de Villarreal cobran vida: el caso de al menos 193 personas ejecutadas, de las cuales al menos 72 eran centroamericanos indocumentados, que fueron sacrificados en San Fernando, Tamaulipas, y que fueron hallados en una fosa clandestina el 1 de abril de 2011;[32] el caso de HSBC y su megamulta de 379 millones de pesos, por no haber reportado en tiempo y forma alrededor de 1 mil 729 operaciones inusuales en 2012.[33] Y en el caso de "terrorismo" —término utilizado por el entonces presidente Felipe Calderón—, sólo hay que recordar a las cincuentaitres personas que murieron en el Casino Royale de Monterrey, a raíz de un incendio provocado por una célula de los Zetas el 25 de agosto de 2011.[34] Empero, los autores de ese atentado no fueron acusados ni sentenciados por terrorismo, sino por homicidio calificado y agrupación delictuosa.[35] A partir de elementos como los ya vertidos, se decidió atender de forma genérica como DOT a los grupos criminales que cada Estado estudiado combate, independientemente de que sean "transnacionales" o no; el aparente sinsentido de esta frase

[30] En el menor de los casos, francamente improbable, tanto los Zetas como el Cártel del Golfo venden narcóticos al mercado estadounidense. Por eso ambas organizaciones resultan calificadas automáticamente como DOT. Véase Valdés (2013, 260). Como se sabe, el doctor Valdés fue director del CISEN.
[31] Véase Villarreal (2011, 127).
[32] Véase: *Milenio* (2011).
[33] Véase: *Expansión* (2012).
[34] Véase. CNN en Español. (2011).
[35] Véase *Animal Político*. (2012).

se justifica al encontrar que cada país maneja terminologías distintas para señalar cuál delincuencia es transnacional e, independientemente de ello, darle la mayor seriedad como amenaza nacional.

Por último, es apropiado citar que existen significantes periféricos al término "seguridad". Para efectos de esta investigación, era indispensable ubicar los más apropiados para trabajar. Tal discernimiento se hizo apoyándose en la clasificación que, sobre el particular, precisa el abogado Octavio Orellana Wiarco,[36] ex director del Instituto Superior de Estudios de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. La clasificación puede entenderse en la tabla 1.2, que se encarga de señalar las particularidades de cada uno de los significantes periféricos al término "seguridad". Los conceptos van acompañados de las definiciones de Orellana y de observaciones nuestras.

Tenemos, pues, siete significantes periféricos al término "seguridad": seguridad humana, seguridad jurídica, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad interior y seguridad exterior. Hasta el momento parece que el objeto de análisis de esta investigación oscila entre la seguridad pública y la seguridad nacional, pero a ratos dicho objeto también luce como seguridad ciudadana e interior para más tarde ser exterior. Aquí no acaba todo. El propio significante "criminalidad organizada" da para más.

El procurador antimafia de Palermo, Antonio Ingroia, da un campanazo al hacer una analogía de la criminalidad organizada con respecto a las micros, pequeñas, medianas y grandes empresas —MIPYME—; las clasifica en: "micro-organizaciones criminales" y "macro-organizaciones criminales".

El experto italiano dice que las "micro-organizaciones criminales poseen características permanentes que se traducen en la constitución de una verdadera sociedad criminal",[37] mientras que las "macro-organizaciones criminales" son grupos delictivos que "tienen notables dimensiones por el número de componentes y fungibilidad de elementos, amplia gama de delitos cometidos, capacidad de afianzamiento en el territorio y permanencia en el tiempo".[38]

---

[36] Orellana (2010).
[37] Ingroia (2010, 63).
[38] Véase: Ingroia (2010): "Experiencia en el combate al crimen organizado: Italia y México", texto de la conferencia pronunciada por el procurador en el Seminario Binacional de Derecho Penal, los días 25 y 26 de agosto de 2010 en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. El texto íntegro de la conferencia se incluye en: Quintero, María Eloísa (2010, 61-72).

Tabla 1.2.
Diversos conceptos de seguridad

Concepto	Definición	Observaciones
Seguridad humana	"La podemos relacionar a los derechos fundamentales del individuo […] los derechos a la salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, que se han venido consagrando en la Constitución [mexicana] […]".[39]	Es un concepto totalizador del bienestar humano.
Seguridad jurídica	"Las instituciones responsables de la misma, la constituyen las que se refieren a la investigación, persecución, procuración, administración y ejecución de la justicia".[40]	Es la vinculación del Estado con la persona por la vía de "seguridad".
Seguridad nacional (según la Ley de Seguridad Nacional)[41]	"Por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes".	Es una combinación de seguridad interior y seguridad exterior, de acuerdo a leyes de otras naciones. Lo mismo incluye amenazas endógenas al Estado, que "fortalecimiento a las instituciones democráticas" y la unión a ultranza del Pacto Federal (Art. 43 de la Constitución).[42]
Seguridad pública	"Brindar al ciudadano la protección al ejercicio y disfrute de sus garantías constitucionales y derechos, tarea que el Estado lleva a cabo por medio de los cuerpos de seguridad pública, en especial de la policía preventiva, sea ésta federal, estatal o municipal".[43]	Es la seguridad en tanto cuanta competencia policíaca se refiere.
Seguridad ciudadana	"La cercanía de la policía a la comunidad y sobre todo en la cooperación interinstitucional de organismos de la ciudadanía y la policía que se proyecte en armonía de las relaciones sociales".[44]	Es la vinculación entre policías y ciudadanos, con organismos de interlocución *ad hoc*.
Seguridad interior	"El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por conducto del Ministerio de Gobernación".[45]	La seguridad interior arropa a la seguridad jurídica, pública y a la ciudadana, parece.
Seguridad exterior	"El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y la soberanía, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por medio del ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa. En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales forma parte. En materia de política exterior, su propósito es prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten al país y provengan de factores externos. En asuntos de defensa nacional, desarrolla la política de defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil".[46]	La seguridad exterior es complemento de la interior y viceversa. Su principal baza es la defensa de la nación, no solamente en forma física, sino también diplomática y política. También opera en el ámbito normativo bilateral y multilateral.

Elaboración propia.

39 Véase Orellana (2010, 69).
40 Véase Orellana (2010, 67-68).
41 Véase CDHCU (2005, 1-2).
42 Véase Cárdenas *et al.* (2007, 177-180).
43 Véase Orellana (2010, 67-68).
44 Véase Orellana (2010, 68).
45 Véase RESDAL (2010a).
46 Véase RESDAL (2010b).

Mejor aún: Ingroia apunta que las macro-organizaciones criminales son, como ejemplos típicos, “la organización de tipo mafioso, las organizaciones de tipo terrorista y subversivo, las dedicadas al tráfico internacional ilícito de drogas, armas, órganos, lavado de dinero, etcétera”.[47]

Lo expresado por el funcionario palermitano borra de un plumazo las pulcras separaciones normativas: una macro-organización criminal puede ser terrorista, subversiva o mafiosa; puede comprar y vender hígados para trasplantes pero también lavar dinero a gran escala y de paso controlar la producción y comercialización de cocaína en docenas de países. En esa clasificación de actividades se puede pensar lo mismo en los Zetas que en la N´Dranghetta o la Camorra, la Yakuza o los Hermanos Galev en Bulgaria. Así las cosas, para esta investigación se consideró apropiado llamarle “delincuencia organizada transnacional” a esas amenazas difusas que pueden tener diversas denominaciones, de acuerdo con un tumulto de normas y en función a los intereses que pretenden combatir a tales criminales, pero que al final de cuentas son una amenaza, un peligro, un riesgo.

1.5. Los muchos gastos de México

En este apartado se presentan las principales diferencias en el IDH, la seguridad nacional (y/o seguridad pública federal) y la opacidad financiera como preámbulo para implementar —en términos de este análisis— los *benchmarks* que se mencionan a guisa de los más competitivos en los países que finalmente ofrecieron elementos de valor durante el análisis a los que originalmente se tomaron en cuenta. No se pretende dar un punto de vista ideológico al desempeño de los gobiernos mexicanos anteriores que dejan una herencia cuantitativa específica a la gestión federal 2012-2018 y subsiguientes: lo que se busca es ofrecer una modesta radiografía del estado de la cuestión y, a partir de ella, identificar las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas de aplicar tales *benchmarks* en sus escenarios básicos —apocalíptico, inercial, tendencial e idílico—, ubicando en todo momento si habría un cambio para bien en materia de combate al crimen organizado sin continuar un baño de sangre en el país. Se exhiben los indicadores de México que se utilizaron para establecer diferencias y similitudes entre las naciones contempladas en el ejercicio de *benchmarking*, intentando, hasta donde fue posible, utilizar fuentes oficiales o, en su caso, de organismos internacionales. Habrá que tomar en cuenta que la opacidad jugó fuertemente en contra de la

[47] Véase Quintero (2010, 63).

identificación de datos duros, por lo que en estos casos no quedó más remedio que la estimación a partir de entes globales especializados en el tema concreto.

1.6.1. El gasto en seguridad

Es pertinente iniciar por el lado del gasto, el de los recursos que el Estado inyecta para atender una causa objetiva; para este elemento específico hay que considerar que a partir de la llegada del PAN a Los Pinos, se generó un proceso de reconfiguración de la seguridad pública federal en el que se dieron reacomodos y modificaciones sustantivas con el propósito de reducir la politización de las funciones de inteligencia, cometido que, además de visualizarse como imposible de cumplir, podría ubicarse más en el concepto de desmantelar las redes de información al servicio del PRI que de fortalecer la seguridad del país. Como se verá a continuación, los montos presupuestales se incrementaron en diversas dependencias de la administración pública federal pero no hubo un retorno positivo de dicha inversión, en términos de reducir la actividad de las DOT, tanto nacionales como extranjeras en el país ni minimizar los delitos que algunas autoridades siempre acostumbran apuntar como del fuero común, pero que si se contemplan con mayor alcance, responden a los intereses de la criminalidad organizada, tanto vernácula como extranjera.

Tabla 1.3.
Recursos asignados a cada dependencia pública federal encargada de temas de seguridad

Dependencia	**Monto 2001** *(millones de pesos)*	**Monto 2012** *(millones de pesos)*	**Crecimiento** *(millones de pesos)*
PGR (17)	**5 mil 594**	**14 mil 905**	**9 mil 311**
SEDENA (07)	**22 mil 424**	**55 mil 610**	**33 mil 186**
SEMAR (13)	**8 mil 873**	**19 mil 679**	**10 mil 806**
SSP (36)	**6 mil 350**	**40 mil 536**	**34 mil 186**
TOTAL	**43 mil 241**	**130 mil 730**	**87 mil 489**

Monto redondeado y presentado en millones de pesos. Cifras autorizadas en el PEF. Elaboración propia con datos del PEF, 2001 y 2012.

Como podrá apreciarse,[48] el crecimiento de los dineros públicos no solamente se triplicó en términos totales —de una bolsa llamada "seguridad", pero relacionada con cuatro dependencias, sin incluir los recursos a los estados y municipios ni a organismos como el SNSP— sino que se generó un efecto curioso por su asimetría: los dineros para la PGR no alcanzaron a duplicarse en dos sexenios, pero en el caso de la SSP federal, se sextuplicó su presupuesto respecto a 2001. En otras palabras, el incremento a las entidades encargadas de combatir el crimen organizado y la inseguridad en sí, no fue "parejo", o para ser más

[48] Fuente: PEF (2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2012).

directos, dejó ver las costuras de la visión al más alto nivel con respecto al tema de la DOT: apostar fuerte a la maquinaria de combate pero con mesura a quien investiga y persigue el delito.

Va un caso: los dineros de SEDENA crecieron algo más de 33 mil 186 millones de pesos entre 2001 y 2012, pero habrá que observar el número de veces que multiplica cada dependencia el recurso que se le asigna: mientras SEDENA lo duplica un tanto, la SCP lo hace seis veces. Aunque los puristas de la gestión pública podrían decir que la responsabilidad no se mide objetivamente por el monto presupuestal asignado, sí puede afirmarse que dotar de un dinero a una entidad que podría ser aplicado a otra es una evidencia puntual de que la que recibió la mayor cantidad debe esforzarse en retornar con creces la confianza depositada, dado que se otorga más dinero para trabajar a quien se le tiene depositada más credibilidad con respecto a lo que puede lograr y, en su caso, perfeccionar. A continuación se hace una mínima revisión a otro tema que va de la mano con la seguridad: el bienestar básico de cualquier ciudadano, lo que supone el gasto en educación, salud y desarrollo social, también comparando 2001 y 2012.

1.6.2. El gasto en bienestar básico

En el caso de lo que se ha considerado llamar “bienestar básico” —como una visualización personalísima del que esto escribe, no de una teoría específica—, se ubican tres necesidades indispensables para que cualquier persona pueda desarrollar su vida: la posibilidad real de asistir a la escuela —del nivel que sea—; de atenderse en caso de una enfermedad o un accidente y de contar con un mínimo de factores exógenos que le ayuden a crecer como individuo. Según se ha explicado en otras páginas, no puede darse la gobernanza sin gobernabilidad y en este punto del bienestar básico se llega irremediablemente a ese momento: si la seguridad pública y el combate al crimen organizado son parte de un piso mínimo de estabilidad que el Estado otorga a los ciudadanos para que puedan desarrollarse en cualquier actividad que sea lícita, justamente la educación, la salud y el desarrollo social son el piso mínimo de la gobernanza. Por experiencia, se sabe a las claras que primero se tienen paz y alimento, para después buscar el trabajo más apropiado, la especialización precisa, la realización puntual.

Tabla 1.4.
Recursos asignados a cada dependencia pública federal encargada de temas de bienestar básico

Dependencia	Monto 2001	Monto 2012	Crecimiento
SEP (11)	**97 mil 568**	**251 mil 764**	**154 mil 196**
SALUD (12)	**19 mil 278**	**113 mil 479**	**94 mil 201**
SEDESOL (20)	**14 mil 625**	**84 mil 859**	**70 mil 234**
TOTAL	**131 mil 471**	**450 mil 102**	**318 mil 631**

Monto redondeado y presentado en millones de pesos. Cifras autorizadas en el PEF. Elaboración propia con datos del PEF, 2001 y 2012.

La tabla[49] ilustra el crecimiento de los dineros en educación, salud y desarrollo social; como podrá observarse, el crecimiento aparentemente más agresivo se da en educación, casi dos veces y media; sin embargo, tanto en el caso de salud como en el de desarrollo social es de seis veces con respecto a 2001. A la hora de observar con nitidez tales recursos podría pensarse que un cuarto de billón de pesos destinado a la educación significaría mayores capacidades y desempeños para enfrentar la vida y, de paso, para alejarse de la delincuencia, pero esto no es así. En 2000, se calculaba en un millón 050 mil maestros[50] los distribuidos en escuelas públicas de todo el país; en 2011, se puede pensar en una cifra de 1 millón 300 mil maestros.[51] Con 250 mil maestros más, habría que considerar que hay algún avance en la capacidad de los jóvenes mexicanos para resolver problemas básicos; sin embargo, la Prueba PISA de 2000[52] y la de 2009[53] muestran que los estudiantes evaluados se encuentran exactamente en el mismo nivel de competencia: de una escala del 1 a 6 —donde "1" es conocimiento básico y "6" es óptimo—, matemáticas exhibe 1 de calificación a nivel de desempeño.

1.7. El narco acecha a los jóvenes

Mientras eso sucede en términos educativos, las cosas no permiten lugar al optimismo en la cooptación por parte del crimen organizado de los menores mexicanos: entre 2006 y 2012, aumentó 139 por ciento el número de menores de dieciocho años de edad presentados en las distintas delegaciones de la PGR por delitos federales, de los cuales el 67 por ciento era por acusaciones relacionadas con el crimen organizado y el narcotráfico[54] —esencialmente narcomenudeo pero también casos de sicariato—. Y el optimismo tampoco campea por los

[49] Fuente: PEF (2001e, 2001f, 2001g, 2012).
[50] Véase de México Evalúa un cálculo aproximado, considerando la opacidad del grupo de presión correspondiente. El cálculo fue hecho por el autor de esta investigación a partir de los datos de dicha organización no gubernamental (ME 2012).
[51] El cálculo fue hecho por el autor de esta investigación a partir de los datos de Salazar (2011), aunque en realidad no se sabe cuántos maestros existen en México con absoluta precisión.
[52] En 2000, el puntaje de México en la prueba PISA para Matemáticas era de 387, mientras que en la prueba de 2009 fue de 419. Ambos casos se encuentran en el nivel 1 (SEP s.f).
[53] Véase el dato de la prueba PISA de 2009, en la cual México muestra en Matemáticas 419 puntos (SEP s.f), mientras que "los países y economías asociadas, Shanghai-China, Singapur y Hong Kong-China, se ubicaron en los lugares primero, segundo y tercero respectivamente" (OECD 2010).
[54] Véase *El Universal* (2012).

temas de salud: según la Encuesta Nacional de Juventud 2010, el 33.6 por ciento de los jóvenes entre 12 y 29 años de edad, no tienen acceso a servicios de salud pública;[55] empero, lo más grave se señala en dicha Encuesta, que calcula en 2.3 por ciento a los jóvenes inactivos[56] —que no trabajan y/o estudian— y que, como se sabe, son víctimas potenciales del crimen organizado para comenzar a iniciarse en el narcomenudeo, vigilando, haciendo trabajos que pronto los llevarán a ejecutar personas.[57] No deja de ser preocupante que Sinaloa, Nuevo León y Coahuila tengan el liderazgo[58] en jóvenes inactivos, territorios adonde el crimen organizado ha incrementado poderosamente su actividad durante el lapso 2006-2011.[59] En tales condiciones se antoja difícil hablar de un bienestar básico contundente que, al combinarse con una enérgica inversión en seguridad, derive en condiciones apropiadas de gobernabilidad y gobernanza.

1.8. El IDH en México y el benchmark

El IDH se tomó como un elemento de comparación y análisis para México y el conjunto de naciones que integran el *benchmark* de este estudio; las principales utilidades para considerar relevante al IDH son las siguientes, en el entendido de que son producto de la reflexión de quien esto escribe y no necesariamente están vinculadas a una teoría específica:

- El IDH es una representación numérica de la capacidad de un Estado concreto para ofrecer el piso básico de bienestar a sus habitantes, en términos de salud, educación y desarrollo social; *ergo*, permite ubicar en una escala numérica qué países supuestamente cumplen más con ese piso que otros.
- El IDH funciona como un elemento de visualización de un Estado a través de una línea de tiempo; en consecuencia, permite observar eventos históricos de relevancia e identificar el grado de afectación positiva o negativa que tuvieron sobre el IDH de un Estado concreto.

---

55 Véase IMJUVE y SEP (2010, 14).
56 Véase IMJUVE y SEP (2010, 25).
57 Dos temas a considerar. Uno: Sinaloa concentra 13% nacional de homicidios relacionados con el crimen organizado (CIDAC 2011, 10). En Nuevo León se cerró 2011 con más de dos mil homicidios en el año, de los cuales 87% fue de ejecuciones (*Semáforo del Delito Nuevo León* s.f., 3). Coahuila incrementó 65% su tasa de homicidios durante el mandato de Humberto Moreira (IMCO e INAFED s. f.). Dos: se incrementó el reclutamiento de menores de edad para trabajar con el crimen organizado, especialmente en Sinaloa. Una descripción minuciosa del procedimiento de ingreso de menores de edad a diversas DOT la realiza el periodista Javier Valdéz (2011), del *Riodoce*.
58 Véase Valdéz (2011, 26).
59 En 2011 Sinaloa tuvo en 2 673 homicidios contra 1 132 en 2001; Nuevo León tuvo, en 2001, 568 homicidios contra 2 512 en 2011 y Coahuila tuvo 370 homicidios en 2001 contra 949 en 2011. Por supuesto, hay que considerar la cifra negra. Cálculo propio a partir de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP s.f.).

- El IDH es hasta cierto punto neutral, considerando que sus análisis son de los menos politizados que pueden encontrarse en el gigantesco mercado de los estudios internacionales.

A partir de lo anterior, se realizó un análisis del IDH de México y los países que integran el *benchmark*; tales datos fueron cosechados de los informes internacionales y no de las ediciones nacionales que genera el PNUD.

1.9. ¿Qué dice el IDH a nivel benchmark*?*

Tabla 1.5.
Índice de desarrollo humano a nivel nacional

País	IDH **2000**	IDH **2001**	IDH **2002**	IDH **2003**	IDH **2004**	IDH **2005**	IDH **2007/8**	IDH **2010**	IDH **2011**
Canadá	0.940	0.937	0.943	0.949	0.950	0.961	0.966	0.888	0.908
Bélgica	0.939	0.937	0.942	0.945	0.945	0.946	0.953	0.867	0.886
Estados Unidos	0.939	0.937	0.939	0.944	0.948	0.951	0.956	0.902	0.910
Países Bajos	0.935	0.938	0.942	0.943	0.947	0.953	0.964	0.890	0.910
Finlandia	0.930	0.930	0.935	0.941	0.947	0.952	0.959	0.871	0.882
Francia	0.928	0.925	0.932	0.938	0.942	0.952	0.961	0.872	0.884
Reino Unido	0.928	0.930	0.936	0.939	0.940	0.946	0.947	0.849	0.863
Luxemburgo	0.925	0.930	0.933	0.949	0.945	0.944	0.960	0.852	0.867
Alemania	0.925	0.921	0.925	0.930	0.932	0.935	0.947	0.885	0.905
Italia	0.913	0.916	0.920	0.934	0.940	0.941	0.951	0.854	0.874
Chipre	0.883	0.891	0.883	0.891	0.903	0.903	0.914	0.810	0.840
Portugal	0.880	0.896	0.897	0.904	0.904	0.897	0.909	0.795	0.809
Eslovenia	0.879	0.881	0.895	0.904	0.910	0.917	0.929	0.828	0.884
República Checa	8.849	0.861	0.868	0.874	0.885	0.891	0.903	0.841	0.865
Hungría	0.835	0.837	0.848	0.862	0.869	0.874	0.879	0.805	0.816
Eslovaquia	0.835	0.836	0.842	0.849	0.856	0.863	0.880	0.818	0.834
Estonia	0.826	0.833	0.853	0.853	0.858	0.860	0.883	0.812	0.835
Lituania	0.808	0.824	0.842	0.852	0.857	0.862	0.870	0.783	0.810
México	0.796	0.800	0.802	0.814	0.821	0.829	0.854	0.750	0.770
Colombia	0.772	0.779	0.773	0.785	0.790	0.791	0.807	0.689	0.710
Brasil	0.757	0.777	0.775	0.792	0.792	0.800	0.813	0.699	0.718

Elaboración propia con datos de *Informe sobre desarrollo humano* (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 / 2008, 2009, 2010, 2011).[60]

La avalancha de hallazgos se organiza siguiendo los mismos *clusters* de países que se atienden en el tema de las prácticas populares e innovadoras contra las DOT, así como los índices de violencia y paz. El horizonte temporal de análisis comprende de 2000 a 2011; debe tomarse en cuenta que el IDH combinó en un solo informe los estudios que realizó en 2007 y 2008.

[60] Para la elaboración de la tabla se consultó *Informe sobre desarrollo humano* (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 / 2008, 2009, 2010, 2011), en el entendido de que los informes específicos sobre México del PNUD mostraban inconsistencias con los informes mundiales, razón por la que se utilizaron estos últimos también para los datos de este país.

En una visualización general, México tuvo su mejor IDH en la medición correspondiente a 2007/2008 —0.854—, que en los hechos equivale a una puntuación menor a Hungría en el mismo lapso —0.879—. Para dar una idea de la seriedad del problema de desarrollo humano en México en 2011 —una caída en picada—, habrá que considerar que en 1990 obtuvo un IDH de 0.876[61] o que en 1994 contaba con un IDH de 0.853.[62] En otras palabras, México tuvo en 2011 el mismo IDH que Turquía en 1997.[63] En 2010 se observa el declive y es de esperarse en el análisis del PNUD de 2012 que se mantenga en la misma línea de los 0.770.[64] Si México es integrante de la OCDE y en consecuencia es una de las mayores economías del mundo, es factible preguntarse el porqué de la debacle en ese piso mínimo de bienestar; más allá de las explicaciones de corte economicista —que las hay y todas son respetables— valdría la pena considerar la posibilidad de que a finales del sexenio 2006-2012 se comience a percibir el verdadero costo estructural del combate asimétrico contra el crimen organizado en todo el territorio nacional. No es una afirmación doctrinaria, sino una posibilidad de explicación racional a un declive del IDH que comenzaba entre 2007 y 2008, a escasos dos años de iniciada la guerra contra las DOT.

Por lo que se refiere a los casos de Brasil y Colombia, se observa lo siguiente: Brasil tiene su mejor IDH en once años en 2007 —0.813— y apenas dos o tres años después, el peor —0.699—. Para Colombia, el IDH más positivo lo obtiene en 2007/2008 y la debacle en menos de dos años, en 2010 —0.689—. Se observa entonces que los dos países van casi de la mano por una mínima diferencia de un año; si Brasil tiene problemas de IDH en tal o cual año, Colombia lo sufrirá al año siguiente. Cabe preguntarse qué ocurría en ese lapso —2007 a 2010— en ambas naciones. Puede resumirse que en el caso brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva[65] —quien gobernó de 2003 a 2011— había iniciado un agresivo proceso[66] para retomar el control de diversos territorios feudalizados por el crimen organizado, aunque sería Dilma Rousseff —presidenta de 2011 a 2015— quien se encargaría de meter el acelerador a

61 Véase *Informe sobre desarrollo humano* (1990, 39).
62 Véase *Informe sobre desarrollo humano* (1997, 11).
63 Véase *Informe sobre desarrollo humano* (1997, 12).
64 En el momento de la investigación no se había publicado el análisis de PNUD correspondiente al año 2012. Ese análisis se hizo público el 14 de marzo de 2013. En él se informa que México posee un valor de 0.775 (UNDP 2013).
65 Véase la *Biblioteca Virtual da Presidência da República*, disponible en http://www.biblioteca.presidencia.gob.br/ex-presidentes.
66 En 2005, el Congreso brasileño creó una comisión especial para investigar las DOT en su territorio, a partir de que se había dado por todo lo alto un mercado ilegal de armas, a partir de la prohibición de portación y el aumento de 21 a 25 años para conseguir la licencia correspondiente, en 2003. Tras sus pesquisas, la comisión determinó lo siguiente: a) las DOT vivían del tráfico clandestino de armas, particularmente en São Paulo; b) alrededor de un cuarto de millón de personas se dedicaban de tiempo completo al narcotráfico en cualquiera de sus variables; d) la capacidad de las policías estatales para combatir las DOT era poco menos que microscópica. A partir de tales diagnósticos, se inició una reingeniería total que derivaría en las UPP. Lo más interesante del caso, y que se parece un poco a la experiencia mexicana, es que se habla de un antiguo jefe de la Policía de Rio de Janeiro que era considerado por propios y extraños como "uno de los más eficientes y de los más corruptos, justamente por eso mismo. Cuando le interesaba arrestar a un criminal en situaciones que el gobierno necesitaba mostrar servicio frente a un crimen de repercusión, la policía arrestaba con rapidez al bandido pues sabía dónde se encontraba su socio" (Rangel 2009, 5). Por otra parte, habrá que considerar que, en 2007, el crimen organizado controlaba 700 favelas donde vivía 25% de toda la población del país (Rangel 2009, 5). Bajo estas condiciones, se ve cómo la militarización de la policía brasileña era, más que natural, obligada, máxime con compromisos deportivos de nivel mundial tan cerca.

fondo, seguramente acicateada por la inminencia de los Juegos Olímpicos y el Mundial de Futbol. El caso colombiano es parecido al brasileño, pero guarda algunas diferencias relevantes.

Colombia tiene las FARC, un enemigo que opera como organización terrorista,[67] guerrilla[68] y DOT.[69] Brasil no cuenta con un enemigo polifacético como las FARC, y los datos confirman las diferencias entre los problemas de crimen organizado de ambas naciones. En 2009 y 2010, los aseguramientos de laboratorios que procesan cocaína en Brasil ni siquiera aparecían en los reportes de la UNODC; en cambio, los datos de Colombia eran los que se consignan en la próxima tabla, acompañados con los de los Estados Unidos —y algunos países sudamericanos que también tienen serios problemas de crimen organizado—, para tener una idea de la multidimensionalidad del problema y de que difícilmente puede sostenerse la especie de que el alcaloide llega a territorio estadounidense por vías invisibles:[70]

Tabla 1.6.
Aseguramiento de laboratorios de cocaína en México, Estados Unidos, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela durante los años 2009 y 2010

País o territorio	Año	Producto	Núm. de laboratorios	Fuente
México	2009	Cocaína	4	ARQ
Estados Unidos	2010	Cocaína	14	ARQ
	2010	Crack	4	ARQ
	2010	Otros	1	ARQ
Bolivia	2009	Cocaína en clorhidrato	16	GL
	2009	Cocaína base	4 mil 864	GL
	2010	Cocaína en pasta	7	GL
Colombia	2009	Cocaína en clorhidrato	278	GL
	2009	Cocaína en pasta	2 mil 610	GL
	2010	Cocaína base	2 mil 639	ARQ
	2010	Cocaína en clorhidrato	254	ARQ
Perú	2009	Cocaína en pasta	1 mil 217	GL
	2009	Cocaína en clorhidrato	25	GL
	2010	Cocaína base	1 mil 296	ARQ
Venezuela	2009	Cocaína en clorhidrato	26	ARQ
	2010	Otros	18	ARQ

Elaboración propia con datos de UNODC (2011).
ARQ significa "Reporte anual a UNODC"; GL, Gobierno local.

67 Designada como tal desde 1997 (US Departament of State, Bureau of Contraterrorism 2012).

68 "[…] yo vine a la guerrilla colombiana prácticamente por una coincidencia […]". Entrevista a Alexandra Nariño, miembro del comité de las FARC en los "Diálogos por la Paz" con el Estado colombiano, en La Habana, Cuba (Nariño 2012).

69 "La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional define al grupo criminal organizado como un […] grupo de tres o más personas que, por un lapso, actúen concertadamente para cometer al menos uno de los crímenes sancionados con al menos cuatro años de cárcel; con el propósito de obtener directa o indirectamente, un beneficio financiero o de otra índole […]" (UNODC s.f.). A lo anterior habrá que agregar el término "transnacional", que se define como "[…] un delito no cometido solamente en un Estado sino que también tiene lugar en otro; también incluye crímenes en un Estado cometido por grupos que operan en más de un Estado [*sic*] y crímenes cometidos en un Estado que producen efectos sustanciales en otro Estado [*sic*] […]" (UNODC s.f.).

70 Véanse los datos referidos a laboratorios desmantelados que producían diversas modalidades de cocaína (UNODC 2011, 1).

Las cifras anteriores —oficiales de la UNODC— más la ausencia de datos sobre laboratorios asegurados en Brasil en los reportes de dicho ente, permiten identificar la magnitud lo que separa a Brasil de Colombia en lo que se refiere a lucha contra el crimen organizado y de manera específica contra el narcotráfico; Brasil se enfrenta a una plaga monumental en términos de feudalización y narcomenudeo en sus favelas, mientras que Colombia tiene ante sí una guerrilla multipropósito que por un lado pretende el poder público y por otro cuenta con enormes extensiones de terreno para producir cocaína en cualquiera de sus variedades y posibilidades; si se comparan los 4 mil 864 laboratorios que Bolivia desmanteló en 2009 —de cocaína base— contra los 2 mil 513 de Perú entre 2009 y 2010 —de base y clorhidrato— y los de Colombia —base y pasta— que sumaron en los años de referencia la friolera de 5 mil 249, puede pensarse que el problema colombiano se debe en buena parte a las FARC y sus diversos brazos. Por supuesto, los laboratorios de cocaína y crack instalados en Estados Unidos quedan para la reflexión.

En síntesis, el IDH identificado en Brasil y Colombia indica que sí hay relación entre bienestar y presencia de las DOT, pero no hay que extraviarse en el detalle crucial de la violencia; el que un Estado cuente con numerosas DOT en su territorio no significa que se encuentre en guerra, como se verá inmediatamente.

1.10. Cosas veredes: violencia selectiva

Hay países vinculados al lavado de dinero que se mantienen sin violencia de DOT a la vez que su IDH nunca baja más que unas pocas casillas en el territorio temporal 2000-2011. La lista es la misma que se atendió en el tema de la opacidad y paz —observando el FSI 2011—. Regresando a dicho índice de opacidad financiera, se sabe que Luxemburgo es el tercer Estado más opaco a nivel mundial; Estados Unidos es el quinto; Alemania, el noveno; Reino Unido es el decimotercero; Bélgica es el décimoquinto y Canadá es el vigesimocuarto.[71] Siguiendo el mismo orden, Luxemburgo gozó de un lapso de IDH nunca inferior a 0.925 desde 2000, hasta caer a 0.852 en 2010; Estados Unidos no ha bajado de 0.900 en los años de análisis, pero puede aceptarse que en 2010 tuvo un año “malo”, con 0.902 si se le compara con 0.956 de apenas 2008; Alemania tuvo un resbalón en 2010 con 0.885 pero esto es insólito si se observa que fue el único año entre 2000 y 2011 en el que no se mantuvo arriba del 0.900; Reino Unido vivió también su *annus horribilis* en 2010 con 0.849 y comenzó

[71] Debe tomarse en cuenta que numerosos países que aparecen en el FSI 2011 como de alta opacidad no fueron seleccionados para buscar *benchmarks* contra DOT, de ahí los saltos de posición.

su recuperación en 2011, considerando que de 2000 a 2009 siempre se mantuvo por encima de 0.930; en cuanto a Bélgica, también se cayó en 2010 con 0.867, considerando casi diez años ininterrumpidos con índices superiores a 0.937; por último, Canadá también vivió el mismo estruendo en 2010 con 0.888 y en los diez años anteriores se mantuvo con un IDH no inferior a 0.937. El año 2010 coincide con la degradación de la deuda griega[72] a nivel de *junk bond* y el arranque de una crisis que ha mantenido en vilo a la Unión Europea, a la Eurozona y a los Estados Unidos, lo que supone que es un movimiento sistémico y no de una sola nación; de hecho, México, Colombia y Brasil caen en sus IDH respectivos y mejoran en 2011. Podría pensarse que existen países que pueden tener DOT en su interior pero ello no significa que habrá sangre en sus calles.[73] Por supuesto, no hay forma de demostrarlo en este análisis porque al intentar hacerlo se desborda el objeto de investigación, pero el tema ahí queda.

Existe un *cluster* de naciones que no están en guerra contra el crimen organizado, pero tampoco se encuentran en esa rareza de contar con DOT operando en su territorio sin que la sangre encharque sus calles. Además, sus respectivos IDH son relativamente similares a los de México, Brasil y Colombia: Lituania, Eslovaquia y Estonia, que también tuvieron su descenso brusco en 2010 pero comenzaron a recuperarse en 2011. Hay que recordar los problemas de crimen organizado que estas tres naciones señalan ante EUCPN:[74] Lituania y la creciente demanda de narcóticos entre sus menores de edad; Eslovaquia y sus laboratorios productores de droga sintética; Estonia y sus ciberdelitos que afectan a buena parte del mundo. Estos tres países tienen sus DOT autóctonas y también tienen otras extranjeras operando en su territorio; sin embargo, no se muestra una escalada violenta como en México, Brasil y Colombia. ¿Qué puede decirse entonces de estas naciones con respecto a México? Se puede conjeturar que un IDH alto no es de ninguna manera garantía de violencia “cero” y, por extensión, de ausencia de las DOT, pero sí se observa que a mayor “piso de bienestar social”, las organizaciones criminales tienen más dificultades para penetrar en el tejido social y producir la erosión correspondiente. La pobreza es entonces un factor que facilita-promueve-incentiva la presencia de las DOT en cualquier país, pero no es determinante para que la violencia —enfatizando: pobreza no equivale a violencia— sea consecuencia de factores escalables a la pobreza —desempleo y falta de acceso a la

[72] Véase *Businessweek* (2012).

[73] México, junto a Honduras, Guatemala, Haití y Venezuela, constituye el bloque de países más peligrosos de América Latina, y de las diez ciudades más peligrosas del mundo entero, cinco son mexicanas. Tal información proviene de un estudio desarrollado por la firma FTI Consulting, con base en datos de 2012 (Castro 2013, 17).

[74] Siglas de European Union Crime Prevention Network.

educación— que deriva en una reducción de la gobernabilidad, lo cual termina por producir lapsos violentos del Estado contra las DOT y entre estas mismas, por supuesto.

Véase el emblemático municipio de Jerez de la Frontera en España que posee, a datos de 2012, un 35 por ciento de desempleo en su población en edad productiva; su deuda pública suma mil millones de euros;[75] tras una huelga de veintiún días consecutivos del servicio de limpieza, se acumularon poco más de mil toneladas de desperdicios. El motivo de la huelga fue la combinación de 125 empleados —el 30 por ciento del *payroll*— despedidos por al ayuntamiento y una reducción del veinte por ciento de los sueldos;[76] en la desesperación, el ayuntamiento ofertó en ochenta millones de euros la única empresa pública que le quedaba —AJEMSA, Agua de Jerez— como contramedida a los préstamos que ha recibido del Ministerio de Hacienda que debe pagar a diez años con un interés del 5.9 por ciento. El dinero le permitiría pagar los finiquitos de todos los trabajadores despedidos y cubrir un enorme hueco en los sueldos de policías, bomberos, rescatistas, etcétera, así como el servicio de energía eléctrica que no cubrió por un año aproximadamente.[77] En medio de este caos absoluto, ni los servicios federales de información ni los medios de comunicación[78] han lanzado la voz de alarma en el sentido de la incursión de DOT y menos en forma violenta. España se encuentra en el sitio 23 del IDH 2012 —0.920— y, considerando que Jerez de la Frontera forma parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su IDH debe[79] rondar 0.888, en cualquier caso superior a México, Brasil y Colombia en el lapso 2000-2011. ¿Alguien se atrevería a calificar Jerez de la Frontera como municipio fallido, aun bajo semejante desastre?

Véase un caso brasileño que llamó poderosamente la atención por el rebote de violencia sucedido en el último cuatrimestre de 2012. El 23 de noviembre de ese año, las autoridades policíacas de São Paulo confirmaron que en el lapso septiembre-octubre —176 en octubre de 2012 contra 82 en octubre de 2011— se habían cometido 300 asesinatos en esa región.[80] Es de llamar la atención semejante aumento si se toma en cuenta la poderosa presencia de las UPP en algunas de las favelas dominantes de la zona. Algunos periodistas y analistas identificaron que buena parte de la escalada violenta se debía a que un grupo de las fuerzas de élite de la policía militar brasileña —conocida como La Rota—[81] desplazó a

[75] Véase *El País* (2012).
[76] Véase Huguet (2012a).
[77] Véase Huguet (2012b).
[78] De acuerdo con el autor de este análisis, en un seguimiento diario del conflicto en este municipio a partir de diversos diarios digitales.
[79] No hay datos actualizados. El último conocido data de 2000. Véase Herrero (2007, 13).
[80] Véase *Sexto Poder de Caracas* (2012).
[81] ROTA son las siglas de Rondas Ostensivas Tobías de Aguiar ("Operações Especiais" s.f.).

corporaciones que no eran militares[82] y se generaron tensiones con los grupos delictivos y las comunidades, que de alguna manera habían logrado establecer cierto equilibrio en términos de gobernanza. En pocas palabras: el grupo criminal organizado conocido como el Primer Comando de la Capital —PCC—, una de las principales fuerzas delictivas de Brasil, decidió enfrentar de nueva cuenta al Estado. A su vez, la policía militar de São Paulo tuvo un choque frontal contra una DOT y se desató, además de una guerra de plomo, otra guerra de declaraciones en las que ambos bandos se acusaron de haber asesinado y extorsionado.[83] Mientras eso ocurría, la gobernabilidad se desplomó y se reactivaron los conflictos supuestamente controlados, lo que disparó la posibilidad de "refeudalizar" algunas favelas puesto que, como se comenta en el apartado relacionado con Brasil, numerosos habitantes de esas comunidades no pagan ni siquiera el suministro de energía eléctrica, porque las compañías proveedoras no se atreven a ingresar en territorios dominados por una DOT. El 0.718 —en 2011— de IDH de Brasil es un elemento que indirectamente apoya la actividad criminal, aunque no sea la pobreza la "autora" del crimen organizado.

Piénsese en Italia, que cuenta con dos millones de niños pobres, de los cuales setecientos mil —el cuádruple con respecto a 2008— se encuentran en pobreza extrema, atendidos casi en forma exclusiva por Cáritas y un ente conocido como El Defensor del Menor.[84] Italia cuenta con una larguísima historia de combate a sus cuatro DOT trágicamente emblemáticas —*'N'Dranghetta; Sacra Corona Unitá; Camorra* y *Cosa Nostra*— por décadas, y puede decirse que ha logrado aplacarlas a un costo exorbitante, tanto en lo social como en lo económico y lo político, apenas dándose un respiro para la siguiente pelea. Con un IDH alto para los parámetros de México, Brasil y Colombia —0.874 en 2011 aunque registró 0.951 en 2007/2008—, Italia se ha desplomado entre los años perdidos con Silvio Berlusconi, con la severa crisis económica de la Eurozona y la increíble fuerza de las DOT locales, que han hecho sinergia con sus pares del extranjero —algunas mexicanas—.[85] Agredido duramente por el pago de extorsión —*pizzo*— Italia orienta hacia donde es el camino en términos de ciudadanizar el combate a las DOT, pese al riesgo obvio que ello implica, particularmente en un momento delicado en el que la extorsión típica del mafioso italiano ha dado señales inequívocas de presencia en Alemania, Austria, Bélgica, República Checa,

[82] La *Policía Civil do Estado de São Paulo* depende de La secretaria de Segurança Pública, no de las corporaciones militares. Véase *Funcionamento. Policía Civil do Estado de São Paulo* (s.f.).
[83] Véase *Sexto Poder de Caracas* (2012).
[84] Véase Ordaz (2012).
[85] Un buen punto de partida para entender el tema entre DOT italianas y mexicanas es Rodríguez (2009).

Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Irlanda, Países Bajos e, increíblemente, Reino Unido.[86] Y más aún: los italianos consideran que el avance de la extorsión por parte de las DOT será particularmente alto en Reino Unido, Francia, Polonia y Bulgaria;[87] no debería ser sorprendente en países con fuerte presencia de DOT rusas, como Polonia y Bulgaria, pero los casos británico y francés sí asaltan la atención hasta que se repara en un detalle multicultural: tanto Londres como París son —junto a Nueva York— las ciudades más cosmopolitas del mundo en donde es extremadamente fácil transitar sin que la identidad racial sea un factor de identificación instantáneo. Resumiendo: Italia tiene las desventajas del país no desarrollado y las debilidades y amenazas del país pudiente. Acaso en este espejo debe verse México, sin omitir los casos brasileño y colombiano, por supuesto.

1.11. ¿La protección del IDH es selectiva?

Así las cosas, cabe preguntarse ¿por qué el crimen organizado no ahoga a España con su millón setecientas mil familias en las que ninguno de sus integrantes recibe ingresos por ningún concepto,[88] pero sí ahoga a Bolivia —piénsese en la cantidad de laboratorios procesadores de cocaína—, un país con problemas de delimitación municipal en 314 de sus 338 municipios según lo señalan sus propias autoridades?[89] ¿Cuál será la razón por la que el Principado de Andorra[90] —con un IDH de 0.838, a escasos diez lugares de España y doce de Francia— exhiba abundantes características de opacidad[91] y escasa prevención contra el delito[92] y de cualquier manera se le permita mantenerse en pleno concierto con sus vecinos, a la vez que los Estados más influyentes de la Unión Europea no le demanden explicaciones a su curiosa hermeticidad frente a la crisis de todos los integrantes de la Eurozona? ¿Por qué el ex prometido de la princesa Magdalena de Suecia —Jonas Bergström— es un próspero hombre de finanzas cuyo epicentro de trabajo es Nueva York, pero con sus negocios

86 Véase *TRANSCRIME* (2011, 3).
87 Véase *TRANSCRIME* (2011, 3).
88 Véase *Diario Avanzada* (2012).
89 Véase Salazar, Huascar (2011).
90 Véase "Informe sobre Desarrollo Humano (2011, 145-148).
91 En el sitio web del gobierno de Andorra hay vínculos para el turismo, la estadística, los trámites, el mantenimiento urbano, pero el vínculo con la Unidad de Inteligencia Financiera —la que combate el lavado de dinero— ha estado desactivada durante el cuatrimestre septiembre-diciembre de 2012 en el que se elaboró su perfil. La pormenorización diaria se realizaba en catalán, francés e inglés, justamente para evitar que por razones de actualización no se encontrara nada. Ministeri de Finances i Funció Pública (s.f.).
92 Su "Unidad de prevención y lucha contra la corrupción" no especifica dato duro alguno sobre el número de funcionarios, empresarios, inversionistas que han sido detectados por razones de corrupción en términos de negocios ilícitos. No hay forma tampoco de cruzar esta información con la de antilavado de dinero porque el sitio no funciona (Unitat de Prevenció i Lluita contra la Corrupció s.f.). Por otra parte, se identificó un documento titulado *Troisième Cycle d´Evaluation, Rapport d´Evaluation sur Andorre Incriminations, adopte por le Greco lors de sa 51e Réunion Plénière, 23-27 mai 2011*, en el que se mencionan algunos elementos interesantes como: a) se informa que Andorra es integrante de la Convención contra la Corrupción del Consejo de Europa —ojo, no de Europol ni de los instrumentos contra la corrupción de la Unión Europea—, pero en un arranque surrealista no ha ratificado el protocolo adicional a la Convención (s.f., 3); también se reserva para sí la aplicación o no de los artículos 6, 10 y 12 que involucran corrupción con un delito penal, aun en grado de tentativa (s.f., 3); finalmente, el documento remata de una forma un tanto jocosa que: "[…] en términos generales, creemos que Andorra está legamente preparada para responder a la mayor parte de los requisitos de la Convención Legal sobre el Crimen. De cualquier manera, […] todavía hay huecos en Andorra y ésta ha usado el máximo número de reservaciones contempladas en la Convención […] EL TAMAÑO DE ANDORRA (le petite taille de la communauté) PROBABLEMENTE OFREZCA CONTROL SOCIAL PARA REDUCIR CIERTAS TENDENCIAS CRIMINALES […] por otra parte, la cercanía social (l´étroitesse des Relations sociales) es una restricción para reportar corrupción […]". (numéral 72). Véase *Troisième Cycle d´Evaluation* (s.f.)

domiciliados en Delaware, Islas Caimán y Londres,[93] ante la complacencia por años de las impolutas autoridades suecas, hasta que se vieron obligadas a pronunciarse al respecto por la presión mediática? ¿Qué ocurre en Inglaterra, en el sentido de que sus ciudadanos pueden elegir a sus comisarios de policía por voto directo,[94] de la misma forma que eligen a sus gobernantes, mientras que en México un grupo de presión puede quemar una escuela en algún rincón perdido, so pretexto de que la educación laica —comenzando por las matemáticas y la materia de historia— no es necesaria para la vida? Con tales preguntas se cierra esta mínima presentación de algunos esbozos de contraste entre México y los integrantes de este ejercicio de comparación en relación con el IDH y el combate a las DOT.

1.12. Las "vacunas" y los "venenos" visibles

A partir de los ingredientes mencionados es factible adelantar unos *plots* cernidos en la reflexión sobre los países analizados:

- La escuela y el trabajo son dos "vacunas" de gran poder para reducir el éxito de las DOT en el reclutamiento de jóvenes.
- A las "vacunas" anteriores, se identifica la ayuda del Estado —lo que suele llamarse "apoyo en caso de desempleo", que puede extenderse por unos meses— como un "paracaídas" para frenar el ataque de las DOT a los desempleados.
- Cuando el desempleo es generalizado, la experiencia europea señala que muchos jóvenes terminan por ser mantenidos a la fuerza por los mayores vía pensión,[95] lo que fatalmente destroza la vida de todos; hay que considerar este elemento como una lección que hay que aprender.
- Si en México la pobreza de patrimonio de 2010 sigue siendo la misma que la de 2000 —51.3 contra 53.6, respectivamente; una reducción marginal del 2.3 en diez años— ,[96] debe entenderse que la falta de satisfactores básicos es un motor poderoso para reclutar a los jóvenes y los no tan jóvenes.
- El contar con empresas de gran calado —incluso las globales— es un espejismo fiscal que puede incentivar desde la llamada "fuga de capitales" hasta el lavado de

[93] Bergström es propietario de Noster Capital LLC, una *hedge fund* domiciliada en Delaware, Islas Caimán y Londres. En su sitio web no ofrece ningún tipo de información, salvo los datos físicos de la oficina en *The City*. Véase Noster Capital (s.f.). La revelación que armó el escándalo la hizo el periódico sueco *Aftonbladet*, reproducida en *El País* (Galaz, 2012).

[94] Existe un sitio entero para este procedimiento, donde se encuentran desde las casillas hasta los currícula de los candidatos (Home Office s.f.).

[95] Véase (Mars 2012, 24-25).

[96] Véase *Reforma* (2012, 19). Según este mismo medio, la pobreza alimentaria en 2010 fue de 18.8 contra 24.1 en 2000 y la pobreza de capacidades fue de 26.7 en 2010 contra 31.9 en 2000.

dinero. Como ejemplos: en Europa, Apple concentra sus ingresos en Irlanda, igual que Facebook; Yahoo! lo hace en Suiza; Amazon en Luxemburgo.[97]

- Es indispensable contar con un robusto programa de protección a personas relevantes, máxime si se habla de DOT; en México sólo hay que recordar a la antigua alcaldesa de Tiquicheo, Michoacán, María Santos Gorrostieta Salazar, quien sobrevivió a tres atentados entre 2009 y 2010;[98] a la fecha última de revisar este documento no se había confirmado si los autores de estos crímenes fueron miembros de La Familia o de Los Caballeros Templarios —o ambos—. El caso es que, finalmente, el 16 de noviembre de 2012 fue ejecutada en el mismo municipio que administró. Sin más, se le había retirado la escolta que le protegía.
- Las deficiencias para proteger a los agentes encubiertos juegan un rol clave en los resultados contra la DOT; por ejemplo, el 14 de junio de 2008 se había logrado que agentes encubiertos de la mismísima DEA atraparan *in fraganti* a varias docenas de operadores colombianos y españoles involucrados en la introducción a Gran Canaria de media tonelada de cocaína; al no tener su seguridad garantizada en España, la agencia permitió que seis de sus agentes especiales no atestiguaran en el juicio contra todos los delincuentes y estos fueron liberados sin problemas.[99]
- En una vuelta de tuerca inimaginable hace unos años, Uruguay, un país alejado de las guerras contra el narcotráfico a los niveles de México, Brasil y Colombia o a años luz de distancia de Colombia, Bolivia y Perú en términos de producción de cocaína, tuvo una iniciativa en octubre de 2012 que dejó helado a más de un observador externo: su presidente aceleró la maquinaria para conseguir la aprobación de un proyecto de ley que otorgue al Estado uruguayo el monopolio del cultivo y comercialización de la *cannabis* con fines recreativos;[100] con un IDH[101] alto de 0.783 —superior al de México y aun al de Montenegro y Bulgaria—, Uruguay ofrece un SFI de 2 —lo que lo coloca como "menos frágil" que los Estados Unidos y México—,[102] a la vez que exhibe el vigésimo sexto lugar[103] en opacidad financiera, apenas a dos escalones de Canadá, lo que deja sobre la mesa la discusión entre violencia, IDH y grisura regulatoria para efectos de legitimación de dinero en los términos más

97 Véase González (2012, 18-19).
98 Véase Roque (2012, 6). En realidad fueron tres atentados, pero al parecer María Santos lo había mantenido en secreto (López 2010).
99 Véase Irujo (2012, 2-4).
100 Véase Peregil (2012, 2-4).
101 Véase *Informe sobre desarrollo humano* (2011,145-148).
102 Véase CSP (s.f., 5)
103 Véase KYC (2011).

amplios posibles. Cabría interrogarse sobre la combinación de factores que se dan para generar paradojas como ésta: un país con fuerte presencia de DOT y sin embargo su violencia es baja y su fragilidad institucional no muestra señales de alarma. No por el momento.

1.13. El número de tropas. ¿Cuántas son suficientes?

El sentido común dice que a mayor número de tropas, menor incidencia delictiva se tendrá, tanto en el fuero común como en el fuero federal. Véase la numerología mexicana, entendiéndose por tal lo que puede conseguirse en documentos que no necesariamente son oficiales ya que, como se había mencionado en otro apartado, a la multiplicidad de cifras que existían sobre el tema durante el sexenio de Felipe Calderón, a finales de dicho lapso comenzó a darse un declive casi vertical en materia de información pública, lo cual permite formularse una gama de perspicacias respecto a la autenticidad de las primeras cifras y el goteo de las segundas. Los policías que existían en México en 2009 eran los siguientes:

Tabla 1.7.
Totales estimados de personal de distintas corporaciones y niveles, enfocados a labores operativas contra la delincuencia

Cantidad de personal operativo	Policías Estatales	Policías Municipales	Policía Federal	Policías Ministeriales	PGR e INM
Total: 409 mil 536	186 mil 862	159 mil 734	32 mil 264	26 mil 329	4 mil 347

Cálculos del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., con datos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal vía IFAI. Los datos son a diciembre de 2009 y no hay forma de encontrar datos más recientes por vías oficiales. En el rubro "Policías ministeriales", el documento de INSYDE decía "Judiciales", pero se optó por "policías ministeriales" debido al avance en la denominación de ese cuerpo policíaco.
Fuente: INSYDE (s.f.a)

Podría decirse que una cifra de 400 mil policías es más que suficiente para cubrir el país y atender todas sus necesidades de seguridad pública; empero, si se visualiza a nivel micro la información y se enfoca la atención en los policías que existen por cada estado de la república, comienzan los problemas.[104] Las asimetrías entre estados no dejan margen para la imaginación: en algunas entidades hay policías suficientes, pero en otras el panorama es desolador.

[104] Particularmente con delitos que se operan a distancia; por ejemplo, la extorsión telefónica. Cada día se dan alrededor de 6 mil 700 llamadas telefónicas con fines de extorsión en México, con un porcentaje de "éxito" de 30 por ciento. Véase Botello (2013a, 3).

Tabla 1.8.
Desagregación de los cuerpos policíacos por estado

Entidad	Número de elementos
Aguascalientes	2,895
Baja California	7,897
Baja California Sur	2,298
Campeche	2,129
Coahuila	5,294
Colima	2,319
Chiapas	12,380
Chihuahua	6,770
Distrito Federal	84,659
Durango	3,681
Guanajuato	10,652
Guerrero	10,126
Hidalgo	6,540
Jalisco	19,896
México	59,622
Michoacán	9,510
Morelos	5,625
Nayarit	2,809
Nuevo León	11,333
Oaxaca	11,807
Puebla	14,261
Querétaro	3,516
Quintana Roo	4,659
San Luís Potosí	7,931
Sinaloa	8,054
Sonora	6,377
Tabasco	9,880
Tamaulipas	7,975
Tlaxcala	3,606
Veracruz	18,522
Yucatán	6,927
Zacatecas	2,975
Total	**372 mil 925**

Cálculos del INSYDE (s.f.b).

Los 372 mil 925 policías de la tabla resultan de restar al total de 409 mil 536 agentes de todo el país, los que se encuentran en las policías federal, de la PGR y del INM.

Tabla 1.9.
Número de elementos policíacos en los cuerpos municipales en 2009

Número de elementos policíacos	Cuerpos policíacos municipales
De 1 a 20 elementos	52.4
De 21 a 50 elementos	25.8
De 51 a 100 elementos	10.3
Más de 100 elementos	11.5
Total	100

Cálculos del INSYDE (s.f.b.).

Como podrá observarse, la mitad de los cuerpos policíacos en los municipios mexicanos no cubre un Estado de fuerza mayor a 20 agentes. Ahora bien, debe consultarse la densidad poblacional.[105]

[105] "Densidad poblacional es la relación entre un espacio determinado y el número de personas que lo habitan, la cual se obtiene dividiendo el número de personas que viven en un lugar específico entre el número de kilómetros cuadrados que mide ese territorio" (INEGI, s.f.a).

Tabla 1.10.
Densidad de población de las entidades federativas

Entidad	Habitantes/km^2
Aguascalientes	211
Baja California	44
Baja California Sur	9
Campeche	14
Coahuila	18
Colima	116
Chiapas	65
Chihuahua	14
Distrito Federal	**5 mil 920**
Durango	13
Guanajuato	179
Guerrero	53
Hidalgo	128
Jalisco	94
México	679
Michoacán	74
Morelos	364
Nayarit	39
Nuevo León	73
Oaxaca	41
Puebla	168
Querétaro	156
Quintana Roo	30
San Luís Potosí	42
Sinaloa	48
Sonora	15
Tabasco	91
Tamaulipas	41
Tlaxcala	293
Veracruz	106
Yucatán	49
Zacatecas	20
Nacional	**57**

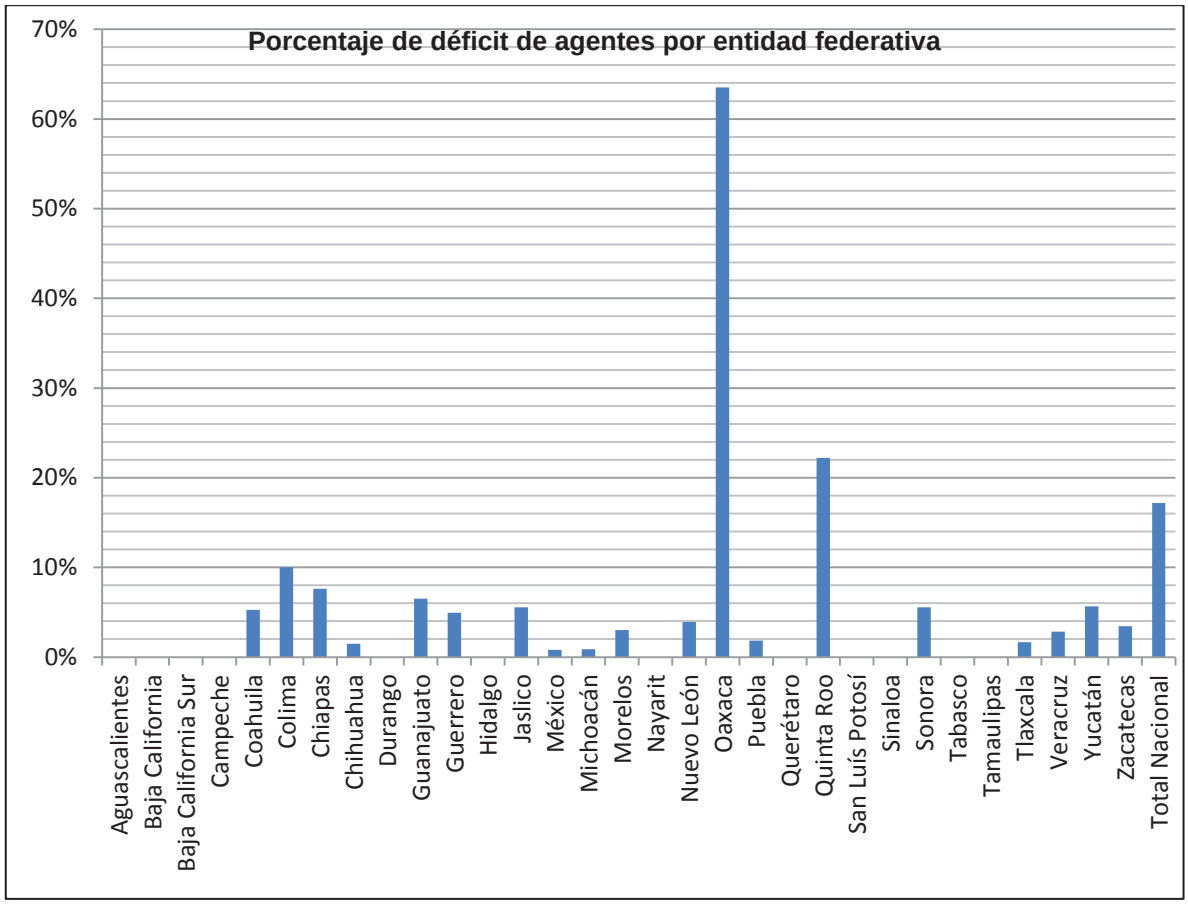
Datos geoestadísticos de 2005 y de población de 2010. Véase INEGI (s.f.).

De lo anterior se desprende que México tiene pocos policías, mal distribuidos y bajo la amenaza de DOT mejor armada y remunerada que aquéllos.

1.14. El Estado de fuerza, débil

Piénsese en el número de agentes policíacos que atienden a una cifra específica de personas que viven en un espacio territorial muy pequeño o amplísimo, por decir dos posibilidades: un estado como el de Chihuahua debería de contar con policías que cubrieran una densidad de 14 habitantes por kilómetro cuadrado; a su vez, el Distrito Federal y sus 5 mil 92**0** habitantes por kilómetro cuadrado genera el reto inverso: disponer de policías suficientes para semejante magnitud poblacional. De ahí que la cifra de 372 mil 925 policías no diga nada porque: a) no existen suficientes policías en numerosos municipios del país y b) un considerable número de esos policías no aprueban los exámenes de control de confianza.

Tabla 1.11.
Déficit de policías en las entidades en 2009



Cálculos del INSYDE (s.f.a). No aparece el D.F.

Los datos proporcionados al INSYDE por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal confirman una seria falta de agentes policíacos en diversos estados, sobresaliendo los casos de Oaxaca y Quintana Roo —un déficit entre el 20 y hasta más del 50 por ciento— sin omitir que existen casos cuya seriedad requiere un grado mayor de visualización para ser identificados. Insistiendo en el punto que se trata de números oficiales de 2009, es factible tener una idea de lo que ocurre en buena parte del país en términos de sus corporaciones policíacas municipales: sin siquiera tomar en cuenta el relevante punto de la densidad poblacional y ajustándose exclusivamente a tasar policías por ayuntamiento —es decir, abrir corporaciones policiales municipales para que todos los municipios tengan la suya, sin pensar en la cantidad de ciudadanos que deben proteger y la extensión del terreno—, se tienen casos como el de Oaxaca, con 162 municipios sin cubrir; Quintana Roo con un veinte por ciento o Colima con un diez por ciento. Haciendo cuentas, el Pareto de los municipios se cumple a razón de que ochenta por ciento de ellos cuenta con cuerpos policiales y el veinte

por ciento carece de ellos, parcial o totalmente. Por supuesto, habrá que añadir qué clase de corporaciones tienen los municipios, lo cual se convierte en un problema de investigación sumamente complejo por la opacidad de los estados para informar al Sistema Nacional de Seguridad Pública o, peor aún, ni siquiera por vía IFAI.

1.15. El lavado de dinero

El lavado de dinero en México es un problema mucho más complejo de lo que podría pensarse. Y lo es por numerosas causas y efectos; por ello, se mencionarán los elementos básicos de estos elementos involucrados, con el propósito de ubicar por qué este delito es el eje sobre el que se mueve cualquier otro que se encuentre tipificado en los diversos códigos penales federales de las naciones atendidas en este documento y, claro está, en México. Es importante señalar que los elementos desgranados en este apartado son producto de la reflexión del que esto escribe. Hay que advertir se trata de ofrecer una visión general del problema y no exhaustiva, porque ésta última rebasaría los alcances de esta investigación. También es importante sugerir al lector que complemente su atención a estas líneas con el apartado relacionado con la actividad de la DEA en el capítulo que describe los *benchmarks* de las naciones estudiadas, incluyendo los Estados Unidos.

1.15.1. Causas del lavado de dinero

Se afirma que la causa por la que el dinero es lavado: "[…] no es para hacer ajenos sus bienes […] lo único que pretende [el que lava] es ocultar el origen de los fondos y hacerlos aparecer como obtenidos legalmente para seguir siendo dueño de éstos. El que lo lava lo oculta y, también, lo mantiene en su patrimonio […]".[106] Tal definición la expone la experta mexicana en lavado de dinero Angélica Ortiz Dorantes. Así, pues, sigue escribiendo Ortiz Dorantes, "[…] es entendible que el lavado de dinero implica la comisión de un delito previo del cual se obtienen bienes (valorables económicamente) y, posteriormente, esos bienes —que son ilegales— se convierten en el objeto del delito de lavado […] el secreto bancario es una institución jurídica que tiene como fin proteger la seguridad e identidad de quienes realizamos operaciones con esa clase de instituciones. Sin embargo, en auxilio de la procuración y administración de justicia, ese secreto admite excepciones (establecidas en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito). Así, la Procuraduría [General de la

[106] Véase Ortiz (2012).

República] está exceptuada del secreto bancario para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, y la Secretaría de Hacienda para prevenir y detectar actos que puedan estar relacionados con el delito de lavado de dinero […]".[107]

A partir de lo anterior, es factible establecer tres observaciones cruciales para el caso de la DOT y, de forma específica, para la experiencia mexicana:

- La DOT lava para "ocultar sus bienes", no para deshacerse de ellos; si bien es cierto que algunos grupos delictivos han llegado al extremo de almacenarlos en muros de casas o depositarlos en fosas al interior de ranchos, la idea en general consiste en "invertirlo" y no dejarlo al garete del azar.
- El llamado secreto bancario no es una patente de corso que impida al lavador que las autoridades puedan indagar en sus movimientos bancarios y, en general, al interior del sistema financiero mexicano.
- Con todo, los bancos, casas de bolsa y otras entidades autorizadas legalmente para ejercer servicios financieros en el país están obligados a informar cuando exista un movimiento practicado por una persona que caiga en alguno de los supuestos considerados como "inusuales" y "sospechosos" de acuerdo con una tipología o clasificación estandarizada.[108]

Así puede entenderse a las claras que el lavado de dinero se da porque permite "administrar" el flujo de efectivo que la DOT recibe por sus actividades como tal; si estas organizaciones delictivas decidieran no lavar dinero en un momento dado, tendrían graves dificultades para manejar el efectivo y se maximizarían las posibilidades de ser detectados por la autoridad o, en todo caso, de ser robados por organizaciones criminales antagónicas. De ahí que, para diversos periodistas y expertos, la única forma de debilitar realmente una DOT es cerrándole las posibilidades de acceder al dinero que mantienen "legítimo" —es decir, el que ya ha sido lavado—, por la elemental razón que, como en todo negocio, los costos directos e indirectos requieren un financiamiento permanente y, en consecuencia, hay que echar mano de las cuentas del activo fijo —de manera especial, "caja" y "bancos"— para hacerles frente. Este es entonces el nervio de cualquier actividad delictiva, particularmente de la DOT.

[107] Véase Ortiz (2013).
[108] Véase SHCP (2011).

1.15.2. Medios del lavado de dinero

El lavado de dinero es para la DOT una combinación de creatividad y riesgo; se lava en las actividades más insólitas con el propósito de evadir la acción de las autoridades y —como ya se mencionó antes— de los propios rivales; desde los activos conocidos a nivel popular —edificios, terrenos, comercios y toda clase de medios de transporte— hasta la sofisticación máxima, que incluye la inversión en diversas bolsas de valores alrededor del mundo. El medio de lavado es vinculante con la magnitud del efectivo, pues no es lo mismo que una organización delincuencial pequeña pretenda lavar unos pocos cientos de miles de dólares, que una DOT con necesidades de legitimación de diez mil millones de dólares al año, cuando no más; en este último caso, se dan los cambios culturales al interior de las sociedades criminales, requiriendo más abogados y contadores que sicarios, sin descontar a los funcionarios bancarios, de casas de bolsa, de agencias de cambio de divisas que participan en el movimiento de gigantescas masas de dinero. Justamente por esta situación, el estado mexicano, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —SHCP—, cuenta con una Unidad de Inteligencia Financiera —UIF— que se encarga de monitorear aquellas actividades que sean sospechosas al interior del sistema financiero nacional.

Por diversos compromisos multilaterales, la UIF debe abocarse a investigar lo inusual, pero no puede hacerlo por sí misma, ya que diversos empresarios se encuentran literalmente entre la autoridad y el potencial lavador de dinero; de ahí que, entre otros instrumentos jurídicos, se cuente con una serie de “instructivos” que deben ser seguidos puntualmente por esos empresarios-intermediarios que por la naturaleza de su actividad mercantil están en la línea de fuego de la DOT; en una primera revisión, es fácilmente identificable el conjunto de actividades que son potencialmente indicativas de lavado de dinero. A continuación se presenta el listado básico de dichas actividades pero, como podrá observarse, la mayoría de ellas tienen un enorme hueco referente a la eficiencia que ofrecen en la realidad; la razón de esta oquedad es simple: si la DOT es realmente poderosa, no requiere comprar edificios para legitimar sus ingresos, porque en los hechos puede canalizarlos a un paraíso fiscal, por ejemplo.

1.15.3. Lo que la Unidad de Inteligencia Financiera considera “actividad vulnerable”:[109]

- “[…] Concursos, sorteos o juegos con apuesta.
- Emitir o comercializar tarjetas de servicios, de crédito o pre-pagadas, o cheques de viajero.
- Otorgar préstamos.
- Comercializar inmuebles.
- Comprar y vender piedras y metales preciosos, joyas, relojes y obras de arte.
- Venta o arrendamiento de vehículos aéreos, marítimos y terrestres.
- Traslado o custodia de dinero o valores.
- Servicio de blindaje.
- Prestación de servicios profesionales, de manera independiente, cuando se prepare o realice a nombre de terceros cualquiera de las siguientes operaciones:
    - Compraventa de inmuebles.
    - Administración y manejo de valores o activos.
    - Manejo de cuentas bancarias, de ahorro o de valores.
    - Constitución, escisión, fusión, operación y administración de personas morales.
- Fedatarios públicos (notarios y corredores).
- Agentes aduanales.
- Organizaciones sin fines de lucro.
- Arrendamiento de bienes inmuebles […]”.

Los medios de lavado de dinero que se enmarcan en el microscopio de la UIF parten de criterios internacionales que no acuden al núcleo de una DOT realmente poderosa; es factible que un capo global se haga de cien relojes de lujo y compre otros tantos automóviles para que le combinen unos con otros, pero resultará inviable lavar cientos de millones de dólares a punta de visitar relojerías y agencias de automóviles. Esto lleva a pensar que la verdadera revisión por parte de las autoridades para detectar el lavado de dinero de los criminales del más alto nivel debe ser el territorio de las grandes ligas financieras globales, máxime en estos años que vivimos de plena digitalidad. Con todo, México ha desarrollado un

[109] Véase SHCP (s.f.a).

cuerpo jurídico que estratifica la búsqueda de dinero ilícito[110] que, aunque es vasto e incluye los mecanismos de salida de recursos económicos del país al extranjero, la hiperconexión que proporciona la digitalidad, combinada con la asimetría jurídica y policíaca en el mundo, se encargan de mermar la capacidad combativa de esta clase de ordenamientos que lucen débiles a la hora de la examinación de la realidad.

1.15.4. Efectos del lavado de dinero

Los efectos del lavado de dinero en cualquier economía son complejos y, las más de las veces, devastadores. Una lista mínima de tales efectos se presenta a continuación,[111] no sin antes advertir que la gravedad de los mismos varía de acuerdo con la economía afectada; no serán los mismos efectos en una nación pequeña y débil en sus instituciones que en un país próspero y con fuertes mecanismos de reacción ante un enemigo silencioso.

- Daña al sector financiero nacional, que es parte neurálgica del crecimiento económico.
- Reduce la productividad en la economía real, ralentizando el crecimiento económico y al mismo tiempo, incentivando la actividad criminal y la corrupción.
- Distorsiona el sector externo de la economía, especialmente el comercio exterior y los flujos de capital en detrimento del desarrollo económico a largo plazo.

Si los efectos señalados —de acuerdo con las investigaciones del *think tank* Grupo de Asia-Pacífico contra Lavado de Dinero— se inscriben en lo general, tales distorsiones pueden alcanzar tintes dramáticos si se les da un toque corpóreo proveniente de la realidad. Sirvan de ejemplo los siguientes casos:

- En 2012, HSBC acordó pagar una suma que aún no está confirmada, pero que ronda los 1 mil 250 millones de dólares en “decomisos” y otros 655 millones de dólares en “penalizaciones” por violaciones a diversas leyes relacionadas con lavado de dinero en los Estados Unidos.[112]

110 Véase SHCP (s.f.b.).
111 Véase Asia-Pacific Group on Money Laundering (s.f.).
112 Véase Fredo (2012).

- En 2003, el casino The Mirage en Las Vegas, Nevada, no presentó unos quince mil reportes de transacciones en efectivo —RTE—. El encargado de cumplimiento del casino llegó a acumular dos docenas de cajas repletas de RTE sin procesar. Tras las investigaciones realizadas por las autoridades locales, dicho encargado fue sentenciado a tres años de libertad condicional y The Mirage pagó cinco millones de dólares de multa.[113]
- En Bélgica se dio un caso interesante en el futbol; la Unidad de Inteligencia Financiera belga se enteró de que:

> […] del país B recibió información de parte de un banco acerca de operaciones sospechosas relacionadas con el club A. Este club, que se encontraba en dificultades económicas, estaba buscando fondos (varios millones de euros) para evitar la quiebra. Un grupo financiero establecido en América del Sur planteó una propuesta de financiación. Este grupo estaba vinculado con un individuo que anteriormente había invertido fondos, que se sospechaba que eran de origen ilegal, en varios bancos extranjeros. Después de que el banco investigó el origen de los fondos, el grupo financiero se retiró de las negociaciones. El señor Cox, un inversor europeo realizó una segunda propuesta de financiamiento por medio de su empresa, ubicada en un paraíso fiscal. Esta propuesta generó sospechas porque este individuo, un desconocido para el mundo del deporte, repentinamente había sugerido invertir dinero de origen desconocido en el club A. Información adicional demostró que el Sr. Cox era conocido por la policía y la UIF por varios casos de fraude. En este caso, las distintas posibilidades de inversión en el club A pueden ser consideradas como intentos por lavar dinero de origen ilícito […][114]

- Un caso similar al belga se dio en México, aunque no se dan datos de identificación sobre los participantes. Dice el reporte que:

> […] el señor Heep, una persona de orígenes humildes que vivía en un pequeño pueblo en el interior del país, emigró al exterior y regresó 5 años después con mucho dinero y con un título de propiedad que acreditaba su carácter de propietario de diversas empresas ubicadas en la zona fronteriza (empresas que requieren inversiones de grandes sumas de dinero y que evidentemente no estaban dentro de su poder adquisitivo). Luego, el señor Heep adquirió un club de fútbol que en ese momento languidecía en la tercera división. El equipo no era una inversión atractiva. Una ventaja era su ubicación en una ciudad importante del país. Sin embargo, el señor Heep trasladó el equipo a un pequeño pueblo de apenas 30.000 habitantes, donde podía preverse una menor rentabilidad debido a la menor cantidad de seguidores. Esta actividad demostraba tener todos los indicadores de una empresa no lucrativa. No obstante, los salarios y la infraestructura pagados con esta nueva administración excedían ampliamente el promedio de otros equipos en la misma categoría, y las empresas auspiciantes eran conocidas por su baja solvencia financiera. Se presume que el pago de remuneraciones altas, la infraestructura y el supuesto sponsoreo [patrocinio] tenía como objetivo aumentar el valor de la franquicia con el fin de legitimizar a los inversionistas como empresarios reconocidos y personas de importancia en el sector del deporte. El equipo ascendió de tercera a segunda división en un año […].[115]

[113] Véase Baptista (2013).
[114] Véase: GAFI y GAFISUD (2009, 21).
[115] Véase GAFI y GAFISUD (2009, 22).

Por casos como el del futbol o el del banco, se puede identificar que el lavado de dinero es crucial para la DOT en general, pero también permite generar una serie de reflexiones que se consideran relevantes para efectos de esta investigación, en el contexto de la multiplicidad de delitos en que incurre tal DOT.

- El lavado de dinero funciona literalmente como un ciclo: del delito, el dinero pasa a ser legitimado y de ahí se utiliza generalmente para producir otros delitos; dicho de otra forma, el dinero lavado forma parte del flujo de caja necesario para seguir delinquiendo a gran escala; tal necesidad la expone magistralmente Maquiavelo:

> […] si un rey no organiza las cosas de manera que los infantes, cuando termine la guerra, prefieran volver a sus casas y vivir de su oficio habitual, por fuerza caerá porque no hay infantería más peligrosa que la integrada por profesionales de la guerra, ya que o se les tiene continuamente combatiendo o hay que seguirles pagando, so pena de que hagan caer el trono. Estar siempre en guerra no es posible; forzosamente se corre el riesgo de perder el poder […][116]

Luego entonces, la DOT no es el narcotráfico o la trata de personas: es el crimen como un *holding* donde el dinero es poder y aniquilación, simultáneamente.

- El trabajo aquí desarrollado no pretende ni de lejos estudiar todas las ramas delictivas que integran a la DOT; sin embargo, intenta identificar, en las naciones seleccionadas, si existen estrategias integradas en una sola nación que sea capaz de combatir a la DOT en sus diversos frentes —el operativo, el financiero y el productivo—, de tal modo que pueda considerarse para un ejercicio de adaptación al caso mexicano. En otras palabras, el trabajo aquí realizado le da un peso mayor al narcotráfico porque la mayoría de los casos analizados hacen lo propio, pero no por ello minimiza ni la sinergia criminal de treinta, cuarenta delitos producibles por la misma organización, ni la importancia absoluta que tiene el combate al lavado de dinero en cualquier estrategia que pretenda realmente poner a raya a estas entidades criminales. Como se verá más adelante, la experiencia recopilada y analizada permite inferir que el lavado de dinero es un tema extraordinariamente atendido por estados y gobiernos y, paradójicamente, no se obtienen los resultados esperados. Los porqués de esta rareza pública se dejan para más tarde, en el último capítulo y en las conclusiones.

[116] Véase de Maquiavelo (1994, 25).

1.16. La mesa puesta para la DOT

Así, se va sumando una serie de factores que generan condiciones propicias para que las DOT no tengan mayor dificultad para desplegarse abiertamente en el terreno municipal, a sabiendas que la topografía, combinada con un cuerpo policial minúsculo y mal articulado, serán su factor crucial de éxito. Piénsese en casos de estados con superficie territorial enorme, como Chihuahua o Veracruz:[117] el estado norteño tiene 67 municipios y, según los datos disponibles, cuenta con una cobertura del ciento por ciento en términos de cuerpos policiales; sin embargo, 39 de ellos tienen menos de 20 elementos y apenas 6 disponen de entre 50 y 100 elementos. El caso de Veracruz y su complicado territorio dispone de 212 municipios, de los cuales 143 tienen menos de 20 elementos y 12 cuentan con más de cien. Estos dos estados —por cierto, fuertemente azotados por el crimen organizado durante el lapso 2006-2011— permiten identificar con nitidez la gravedad del problema de las DOT en los municipios.

Con ingresos bajos, entrenamiento intermitente, sin un auténtico aparato de seguridad social; pretendiendo recorrer territorios amplios, con numerosos vericuetos; con la presencia de la opacidad y la corrupción, así como con un enemigo que les supera en poder de fuego, no es complicado entender por qué los alcaldes insisten en que las DOT son un asunto federal y no de su competencia, justamente la tendencia inversa que los países europeos están manejando en el sentido de empoderar a los ayuntamientos para que formen parte de la solución y no del problema. No hay, pues, cuerpos policiales municipales suficientes en México y no necesariamente se solucionará implementando linealmente una corporación municipio por municipio, puesto que las necesidades varían de población a población. Así las cosas, el Estado de fuerza policíaco en el país tiene deficiencias en calidad y cantidad, llámese competencia técnica, humana y moral. En este sentido, un caso atrae poderosamente la atención: el Distrito Federal cuenta con la friolera de 90 mil agentes policíacos,[118] frente a los 40 mil federales existentes.[119] Lo más llamativo del asunto es que los policías capitalinos no cuentan con buena fama y mucho menos están debidamente armados; sus principales fortalezas son tres: primera, la increíble cantidad de tropas que la forman; segunda, el que su jurisdicción cubre todo el Distrito Federal, de tal forma que un

[117] Los datos municipales de ambos estados provienen de INSYDE (s.f.a).

[118] Tal cantidad supone un policía por cada mil habitantes. Véase la nota de Llanos (2013, 39) en la que hace referencia a Juan José García Ochoa, quien es el subsecretario de Gobierno de la ciudad de México

[119] Los datos varían enormemente al respecto. La Secretaría de Seguridad Pública Federal, para el lapso 2006-2012, señala que en 2011 contaba con un Estado de fuerza de 36 mil 995 elementos. El documento no menciona al Estado de fuerza específico sobre 2012, aunque en el "Analítico de plazas registradas en la SHCP al 1 de enero de 2012" señala 40 mil 279 plazas. Véase SSP (s.f., 89, 92-96).

grupo policíaco puede internarse en otra delegación sin generar conflictos por ello; tercera, que cuentan con una buena coordinación a nivel de mandos intermedios y altos, lo cual hace que puedan operar con una eficacia superior a la media. Existen no pocos casos en los que la policía capitalina ha detenido a delincuentes de máxima peligrosidad, quienes, estando armados con fusiles automáticos y granadas, prefirieron rendirse.[120] La razón es la misma: para un operativo relevante, es perfectamente factible reunir a trescientos elementos policíacos en pocos minutos, aunque mal armados. Acaso la evidencia del Distrito Federal sea útil: ¿cuántos policías se necesitarán para combatir la DOT a nivel nacional? Siguiendo la lógica capitalina, no menos de cien mil, debidamente capacitados, remunerados, evaluados y armados, considerando que en México circulan alrededor quince millones de armas de fuego,[121] de las cuales un ochenta por ciento proviene de los Estados Unidos. En todo este reto, la gran inversión es el tiempo que corre inexorablemente en contra de la gobernabilidad.

APROXIMACIÓN CONCLUSIVA

Hablar de DOT no se refiere de forma unívoca a la suma de criminales con un propósito avieso, al margen de la civilidad, ya no se diga de las leyes. Como se ha vertido en este capítulo, la DOT es un fenómeno que requiere soluciones que van más allá del uso exclusivo de la fuerza; hay que recordar que el lavado de dinero es en sí la fuente primaria que le permite a los delincuentes organizados mantener constantes los fluidos de recursos económicos para mantener operaciones y, claro está, para generar las ganancias correspondientes. De más está decir que si el lavado de dinero fuera combatido de manera puntual en México y simultáneamente en los Estados Unidos, las DOT que operan en ambas naciones verían fragmentadas sus operaciones instantáneamente, incrementando el riesgo en el que operan y con menores probabilidades de continuar funcionando.

Por supuesto, si se racionaliza lo anterior en términos estratégicos y no solamente académicos, se exhibe de manera inmediata el riesgo que estas organizaciones delincuenciales optarán por cubrir sus compromisos financieros con “mercancía” —pagando con narcóticos a su gente para que la revendan— y con ello se generaría una especie de efecto escopeta que dispararía de la noche a la mañana a una cantidad difícil de especificar de narcomenudistas que harían más grave el problema atendido. ¿Qué puede leerse de lo

[120] Un caso de manual es la detención de Jesús Zambada García, el Rey en la colonia Lindavista en octubre de 2008 (Torre 2013, 164).
[121] Véase Botello (2013b, 3).

anterior? Que el combate a la DOT es multifactorial y requiere una cuidadosa, esmerada reflexión porque, como se ha atendido en esta aproximación conclusiva, un movimiento en falso del Estado puede terminar en una jugada fatal para contener y posteriormente reducir a estos grupos delictivos. Si a lo anterior agregamos otros factores analizados en este capítulo, como el Estado de Fuerza disponible, el IDH o la acechanza sobre niños y jóvenes, queda claro que para toda acción es indispensable una visualización panóptica del problema y no actuar únicamente con base en la coyuntura

.

II. MARCO DE REFERENCIA

Si se hacen de lado —técnicamente hablando, porque la emoción dicta otras cosas— las cifras de ejecutados, huérfanos y desplazados, existen tres momentos en los que un Estado comienza a exhibir señales de daño causado por el crimen organizado: abandono del Estado; precarización[1] y feudalización.[2] Para generar este análisis, se partió de esos tres momentos al momento de iniciar la cosecha de datos en las fuentes que se describirán pormenorizadamente más adelante. Empero, era necesario agregar, a esos tres momentos, una epistemología en trípode, integrada por el enfoque sistémico y el modelo de Marshall, así como la noción de "abandono del Estado" y "Estado fallido".

2.1. Concepto de abandono del Estado y Estado fallido

Es pertinente —y hasta inevitable— atender dos conceptos que hicieron sentir su presencia a lo largo de la investigación desarrollada: el abandono del Estado y el Estado fallido; el primero es apenas conocido, mientras que el segundo es un término con el que no pocos mexicanos asocian al país, especialmente en el lapso 2006-2011, que constituye el horizonte temporal de estudio. Lamentablemente, diversos medios de comunicación han funcionado como caja de resonancia de toda suerte de especialistas —y otros no tanto— para dar a entender que México es un Estado fallido —o en un ejercicio de prestidigitación pública, lo fue por seis años precisos—, utilizando el término de una manera ligera y temeraria. Por tal razón, en este apartado se delimitan los significados tanto del abandono del Estado como del Estado fallido, como nociones indispensables para comprender un índice que se presentará más adelante, el de Monty Marshall o *State Failure Index*. Es importante mencionar que, contra lo que se esperaba de dos términos de uso a nivel internacional, fueron casi nulas las referencias bibliográficas públicas disponibles para abandono del Estado y abundantes, pero asimétricas en calidad, las relacionadas con Estado fallido. Se acudió entonces a la construcción de las definiciones pertinentes de abandono del Estado por parte del autor de este estudio, basadas en la experiencia profesional y en la lectura de documentación diversa sobre el tema. En el caso de abandono del Estado, se consideró pertinente separar los momentos o fases en que éste opera al interior de una comunidad: la primera fase sería la

[1] En sociología, "precarización" tiene una utilidad estrictamente enfocada hacia lo laboral. "[…] en términos estrictamente marxistas, la precarización solamente funciona en enfoques capitales que tenderán a fragmentarse por el peso de tensiones y contradicciones endógenas […]" (Vrasti 2011).

[2] El uso de estos términos es casi inexistente en español; el sociólogo Charles H. Fairbanks (1999, 47-53) considera la feudalización como "[…] una relación clientelar, en la que el Estado ofrece un servicio o bien a un tercero para su explotación […]".

precarización o fase seminal; la segunda fase es el abandono propiamente dicho o fase secundaria y, finalmente, la tercera fase es la feudalización o fase terminal.

2.2. Precarización (fase seminal)

La precarización[3] es el empobrecimiento de la relación entre el Estado y una comunidad específica, y constituye el primer paso hacia el abandono del Estado. Para cualquier persona, la primera pregunta sobre esta condición generalmente se inscribe en las razones por las que cualquier Estado tendría la intención de dejar en soledad a una comunidad, en el entendido de que el poder jamás se queda huérfano, sino que se mantiene permanentemente en las manos de una persona, un grupo, una organización. Es difícil dar la respuesta unívocamente, pero lo que sí es factible de exponer es la tercia de razones que generalmente se presentan en esta clase de escenario:[4]

- Porque ese Estado es incapaz de cubrir el territorio geográfico en su totalidad y deja "huecos" sin atender, generalmente comunidades alejadas de los centros urbanos. Tal incapacidad puede ser por falta de recursos económicos, malas prácticas de gobierno o presencia de factores ambientales —desde desastres naturales hasta "predisposiciones" orográficas, hidrológicas, entre otros—.
- En otros casos, el Estado tiene una agenda política que va en sentido contrario a la de un gobierno local y/o estatal específico —de oposición interna o externa—, por lo que de manera quirúrgica comienzan a postergarse los servicios, recursos y apoyos que le corresponden a una población concreta; la idea es perversa pero simple de entender: estrangular al gobierno que controla a esa comunidad.
- Lamentablemente, existen poblaciones que literalmente son olvidadas por el Estado; poblaciones paupérrimas; comunidades incrustadas en los desiertos, en medio de selvas o sierras interminables, son territorios que, por increíble que parezca, es factible que no aparezcan en los mapas carreteros y en los censos actualizados de diversas dependencias. Son pueblos invisibles.

[3] El término "precarización" es usado en economía para referirse a empleos desgastantes y mal remunerados, generalmente al margen de las prestaciones esenciales. En este caso, el significante hay que identificarlo en su origen: "precario (Del lat. *precarĭus*) 1. adj. De poca estabilidad o duración. 2. adj. Que no posee los medios o recursos suficientes…" (*DLE*, s.f.a).

[4] Las razones aquí vertidas son responsabilidad única del autor de esta investigación y no de los revisores de método, contenido o de cualquier otra categoría, así como de autoridad académica o administrativa del INAP, que hayan participado en el procedimiento académico de la elaboración de tesis de posgrado.

En este primer estadio, la sensación de abandono es apenas perceptible para los ciudadanos; empero, conforme pase el tiempo irán apareciendo síntomas que hacen pensar que algo no está bien en la comunidad, porque algún servicio, alguna prestación ha dejado de darse con regularidad. Acaso el servidor público que se encarga de cierta tarea ha dejado de asistir a cumplirla o el suministro de un bien público comienza a mostrar intermitencias.

A continuación se presenta una definición básica de los diferentes tipos de precarización —clasificada en tres categorías o *clusters*: economía, sociedad y política, aunque puede hacerse aún más extendida o profunda la estratificación— que pueden darse cita en una comunidad, así como una mínima lista de posibles ausencias o demostraciones de precarización, en el entendido de que se trata de un intento por exhibir en un gráfico los rostros probables de ese abandono seminal, por lo que seguramente faltará en ese listado un amplio catálogo de ejemplos. Se insiste al lector en la escasez puntual de los términos aquí presentados —precarización o fase seminal; abandono propiamente dicho o fase secundaria y feudalización o fase terminal— en fuentes infográficas públicas, por lo que no se dispone de teoría que divida o clasifique el abandono en forma de secuencia, lo cual deja a la imaginación la manera en que se da y su gradualización.

Tipos de precarización del Estado o fase seminal

Tabla 2.1.
Elementos básicos de precarización del Estado

	Precarización económica	**Precarización social**	**Precarización política**
Definición de precarización	**Infraestructura** Capacidad instalada para asegurar un mínimo de satisfactores vitales.	**Seguridad** Control, prevención y predicción de delitos, siniestros y desastres.	**Cacicazgo** Eliminación de las condiciones que habiliten gobiernos paralelos a los elegidos democráticamente.
Ejemplo de precarización	Permitir ausencia de iluminación pública, drenaje, agua potable, pavimentación, pisos de cemento en casas, telefonía pública.	Tolerar que células del crimen organizado comiencen a controlar giros negros; instalar casas de seguridad; lavar dinero en la comunidad.	Los caciques tienen capacidad de influencia sobre la toma de decisiones en materia política, económica, social, educativa, religiosa, entre otras.
Definición de precarización	**Trabajo** Certeza multidimensional para garantizar inversiones, emprendimiento y empleo.	**Educación** Ofrecer educación en sus diversos niveles a una distancia razonable.	**Religiones y creencias** Aseguramiento de que dichos actores cumplan con la norma jurídica.
Ejemplo de precarización	No considerar a una comunidad, población, ciudad para efectos de estímulo al empleo, a la creación de micros y pequeñas empresas, a alentar instalación de negocios.	Permitir que las escuelas queden lejos de la comunidad y que éstas no cuenten con medios de transporte apropiados y seguros para trasladarse a tales centros educativos.	No darle el seguimiento apropiado a las asociaciones religiosas y grupos de creyentes, permitiendo que asuman funciones de gobierno o mando sobre la población.
Definición de precarización	**Capital** Acceso a recursos que se inviertan en la comunidad para su desarrollo.	**Salud** Ofrecer servicios médicos en sus diversos niveles a una distancia razonable.	**Autoritarismo** Eliminación de gobiernos locales que se convierten en dictaduras *de facto.*
Ejemplo de precarización	Permitir que los servicios bancarios básicos no lleguen a las comunidades, fomentando que la factualidad tome su lugar.	No ofrecer servicios médicos básicos a una distancia razonable, o al menos disponer del transporte pertinente para atender dicha demanda.	Tolerar que familias se cedan los cargos de elección popular de tal forma que se generen feudos de manera generacional.
Definición de precarización	**Comunicaciones** Carreteras; teléfono; telégrafo; internet.	**Información** Que la información llegue sin retrasos excesivos ni manipulación.	**Fronteras y culturas** Control, prevención y predicción de conflictos fronterizos y/o culturales.
Ejemplo de precarización	Dejar que carreteras modestas, pero indispensables para una comunidad, queden en condiciones intransitables y peligrosas.	No garantizar la entrega cotidiana de periódicos (por muy modestos que sean) a la comunidad. En no pocas ocasiones, los gobiernos locales toleran y fomentan esta situación.	Permitir que la delincuencia organizada aproveche un sitio de cruce obligado para migrantes, para atracarlos y agredirlos.

Elaboración propia.

En este primer lapso de abandono, la comunidad —llámese localidad, pueblo, ciudad— comienza a resentir la ausencia del Estado en forma física o “moral”; un servicio que intermitentemente se presta para después desaparecer; se insiste como ejemplos clásicos de

este abandono, tanto el de aquel funcionario público que poco a poco dejó de atender sus funciones y así se hizo invisible, como el de la carencia de supervisión por parte de la autoridad sobre los ciudadanos —y con ello la posibilidad de garantizar el cumplimiento del pacto social—. Frente a estos síntomas, se comienzan a generar las primeras condiciones para permitir que los poderes fácticos o factualidad perciban que es posible asumir una posición de poder al interior de esa comunidad. Se debe entender que un poder fáctico es multidimensional, por lo que puede tener ojos y oídos en muchas partes a la vez, incluyendo al interior de esa porción del Estado que comienza a hacerse ausente.

2.3. Abandono del Estado (fase secundaria)

En este segundo momento, hay que pensar en la condición de desamparo en la que sigue dejando el Estado a una población específica, pudiendo hacerlo de forma temporal o permanente; es decir, que el Estado no solamente no se ha "dado cuenta" de la precarización que está generando con su ausencia a una comunidad específica, sino que el tiempo comienza a magnificar los estragos de esa oquedad pública. Hay que entender que el abandono del Estado en su fase secundaria supone la ausencia de éste en términos de gobierno —federal, estatal, municipal—; de poderes —ejecutivo, legislativo, judicial—; de territorio —en cualquier posibilidad, física o virtual—, pudiendo darse tal abandono en un sinnúmero de combinaciones, además de producirse intermitentemente —a guisa de una lámpara que se enciende y se apaga—, temporalmente —durante un lapso concreto— o permanentemente —de forma indefinida, aun sin que el propio componente del Estado que abandona lo sepa a ciencia cierta—. Es importante entender que el abandono es apenas la causa de innumerables efectos en términos de desarrollo social, a la vez que ocasiona múltiples cambios en la gobernabilidad del territorio abandonado. Cabe preguntarse por qué se da el abandono, si por mera lógica el tiempo de dicha ausencia debería ser suficiente para que diversos grupos de ciudadanos comiencen a manifestar su descontento acudiendo a la presidencia municipal, a la Secretaría de Gobierno, a la oficina del gobernador, entre otras posibilidades. De acuerdo con la experiencia profesional, las principales razones son las siguientes:

- El problema del abandono sigue creciendo pese a la escasa resistencia social, porque el municipio o el estado carecen de recursos para poder hacerle frente; es

decir que, pese a la voluntad política, no hay elementos económicos y/o materiales para poder enfrentar el “hueco público” que se está manifestando de la peor forma. En este caso, la sociedad observa cómo la autoridad intenta infructuosamente ponerle diques al conflicto, desgastando la relación entre ambos.

- Si se sigue la lógica apuntada en uno de los elementos de la precarización en el sentido que se está abandonando a propósito una población para estrangular su gobierno local por razones políticas, se entenderá que la queja de los ciudadanos no solamente no será atendida sino magnificada mediáticamente para acelerar una rebelión social contra sus autoridades. Se entiende que a mayor abandono, mayor presión comunitaria y a ésta corresponderá una consecuencia política: que el alcalde —por ejemplo— termine por “pedir licencia al cargo de manera definitiva” y con ello se acabe el sofocamiento a la población o, que “por atender legítimamente y de acuerdo al Estado de Derecho a los habitantes de esa comunidad, se iniciará el procedimiento de destitución contra tal funcionario”. Sea un caso u otro, la población es sólo un medio de presión política.
- En la agenda de gobernabilidad del nivel correspondiente, la comunidad precarizada y ahora abandonada no es relevante o, al menos, no se encuentra en la lista de las prioridades de los funcionarios públicos involucrados en ese tema. En palabras crudas, “esa comunidad no es un foco rojo”. Tal cual.

Es de entenderse que en cualquiera de las posibilidades mencionadas, esta segunda fase de abandono es sumamente desgastante para la sociedad, porque los efectos de ese Estado ausente ya se están dejando sentir con toda su fuerza y no se vislumbra posibilidad de remediación. De más está decir que si en medio de esta fase se capta la presencia del crimen organizado en la comunidad, se da lo que *Fund for Peace* llama atinadamente “paranoia social”, generando crispación y acelerando una mayor desintegración del diálogo entre gobernantes y gobernados. En la siguiente tabla se observan las definiciones pertinentes y algunos ejemplos mínimos del abandono propiamente dicho.

Tipos de abandono del Estado (fase II)

Tabla 2.2.
Elementos básicos del abandono del Estado

	Abandono económico	**Abandono social**	**Abandono político**
Definición de abandono	**Infraestructura** Capacidad instalada para asegurar un mínimo de satisfactores vitales.	**Seguridad** Control, prevención y predicción de delitos, siniestros y desastres.	**Cacicazgo** Eliminación de las condiciones que habiliten gobiernos paralelos a los elegidos democráticamente.
Ejemplo de abandono	La ausencia de un servicio público indispensable genera áreas de oportunidad para que un poder fáctico "ofrezca" tal servicio.	Una vez instalada una casa de seguridad, comenzará el uso de la misma, incrementando el secuestro en las áreas perimetrales.	Un buen día, varios caciques tomaron la decisión de autorizarle o denegarle al alcalde la capacidad para efectuar un acto de gobierno.
Definición de abandono	**Trabajo** Certeza multidimensional para garantizar inversiones, emprendimiento y empleo.	**Educación** Ofrecer educación en sus diversos niveles a una distancia razonable.	**Religiones y creencias** Aseguramiento de que dichos actores cumplan con la norma jurídica.
Ejemplo de abandono	Está comprobado que en condiciones de desempleo, los jóvenes son más propensos a aceptar trabajar para la delincuencia común y organizada.	Los niños y jóvenes que tienen dificultades para acudir a la escuela tienen mayores posibilidades de abandonar sus estudios y ampliar su posibilidad de empleo precario.	Un grupo religioso o parareligioso puede tomar el control de una población para fines económicos o políticos, generando condiciones de ingobernabilidad.
Definición de abandono	**Capital** Acceso a recursos que se inviertan en la comunidad para su desarrollo.	**Salud** Ofrecer servicios médicos en sus diversos niveles a una distancia razonable.	**Autoritarismo** Eliminación de gobiernos locales que se convierten en dictaduras *de facto.*
Ejemplo de abandono	Si la bancarización es pobre, se incrementa la posibilidad de que una comunidad entera dependa de un poder fáctico que "dé tal servicio financiero".	Sin médicos cerca, cualquier comunidad depende del transporte que le permita acudir hasta el centro de salud, incrementando todos los costos humanos vinculados a esa distancia.	Una vez hecha la feudalización, será cuestión de unos pocos años para que los medios de producción sean propiedad de la familia que ostenta el poder local.
Definición de abandono	**Comunicaciones** Carreteras, teléfono, telégrafo, internet.	**Información** Que la información llegue sin retrasos excesivos ni manipulación.	**Fronteras y culturas** Control, prevención y predicción de conflictos fronterizos y/o culturales.
Ejemplo de abandono	Sin una carretera modesta pero funcional, cualquier comunidad se convierte en un territorio idóneo para ser secuestrada por cualquier poder fáctico.	Si la información llega sesgada o de plano no llega, no se necesita demasiado tiempo para que un poder legal o fáctico convenza a la comunidad de cualquier cosa.	Un paso fronterizo sin vigilancia apropiada se puede convertir en un centro de secuestro, tortura y chantaje de cientos de migrantes.

Elaboración propia.

En esta segunda fase, el poder fáctico —legal o ilegal— ha comenzado a hacer acto de presencia en la comunidad que ha sido abandonada por el Estado; así, se dan los primeros pasos para tomar posesión de una parte mínima de esa población, con el propósito de mimetizarse en ella. Generalmente, el acercamiento será afable, acaso imperceptible para la mayoría de los habitantes hasta que sea parte del panorama, uno más entre el vecindario, entre la sociedad. Aun en los casos de grupos religiosos, políticos, caciquiles, el acercamiento siempre se da por la ausencia —definitiva o intermitente— del Estado. De otra manera no sería posible que la factualidad intentara invadir ese espacio. Los primeros abusos comenzarán a darse y entonces se medirá si la comunidad es capaz de organizarse

para recuperar su espacio o se sentirá acorralada dentro de su propio vecindario, esperando que el Estado actúe.

2.4. Feudalización (fase terminal)

La feudalización es el último paso que un poder fáctico necesita para tomar el control de una comunidad abandonada por el Estado. El término es un tanto resbaladizo, por lo que hay que precisarlo de la mejor manera posible; para hacerlo, hay que visualizar que en esa comunidad que primero fue precarizada, después abandonada y ahora feudalizada, se dio un olvido institucional combinado con el paso del tiempo, generando dos efectos convergentes —uno, el desgaste del gobierno inmediato al territorio abandonado y, dos, el área de oportunidad para que un poder fáctico ocupara aquello que el Estado dejó sin atender— que a su vez facilitan drásticamente la llegada de una organización con la capacidad, recursos y determinación para asumir las funciones “olvidadas”. En el caso que ocupa a este estudio, tal organización emergente es un grupo criminal que toma para sí el control de esa población, ya sea en lo económico, político o netamente social. Fortalecido por el tiempo que se hace aliado de la entropía, la DOT toma a gran velocidad los diversos elementos de la vida comunitaria de esa población, haciéndola cómplice y rehén de sus prácticas; a estas alturas, debería darse alguna reacción por parte de niveles de gobierno superiores a los que han sido rebasados por los criminales, pero no se da esa respuesta oportunamente. Cabe preguntarse sobre las razones que permiten que una comunidad alcance el nivel feudalizado, particularmente si se piensa en que algunos representantes de la sociedad agredida seguramente se han desplazado hacia la capital del estado o incluso a la del país para pedir ayuda. Las razones que se identifican, siguiendo la lógica triple ya citada son las siguientes:

- En el entendido de que el gobierno próximo al problema no ha podido solucionarlo, se infiere que hay una petición de ayuda al siguiente nivel y acaso directamente al federal para resolverlo; en la experiencia real de 2006-2011, diversos municipios feudalizados que pidieron ayuda federal y la recibieron, no solamente no vieron solucionada su situación sino agravada. En este extremo, se debe comprender que un territorio feudalizado lleva meses o años de incubación por parte de una DOT, por lo que erradicar a ésta no es una tarea rápida ni sencilla.

- En lo que se refiere a la segunda posibilidad, se entiende que la comunidad gobernada por un adversario político ha dado muestras severas de resistencia al abandono y, por ello, se le ha maximizado la dosis de éste con la intención de que, finalmente, claudique el gobernante a quien se considera como objetivo; en este caso, al haber resistencia por parte del gobierno local a renunciar, se le ha dejado inerme ante la llegada de una DOT. En medio de este juego atroz ha quedado atrapada la población.
- Por último, en el entendido de que a esa población no se le había considerado "foco rojo" para ser atendida, finalmente se le enviará ayuda pero es demasiado tarde para que la DOT incrustada en dicha comunidad pueda ser removida sin un costo social alto. Esta posibilidad también se vio con frecuencia en no pocos municipios del país bajo la lógica irracional de atender lo urgente mientras espera turno lo importante.

La feudalización —como escenario final del abandono del Estado— también tiene sus facetas económica, social y política. En la tabla siguiente se hace una breve definición de dichas facetas, además de presentar ejemplos mínimos de cada uno de los impactos que pueden darse en una comunidad; en ellos, el denominador común es el olvido del Estado en un nivel superior de indiferencia. Bien puede pensarse en el abandono de Estado como aquella "ventana rota" de la que hablaba Frédéric Bastiat en su ensayo *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*[5]: la entropía da paso a una avalancha de costos invisibles pero, en algunos casos, gigantescos.

[5] Véase de Frédéric Bastiat (1849).

Tipos de feudalización del Estado (fase III)

Tabla 2.3.
Elementos básicos de la feudalización del Estado

	Feudalización económico	Feudalización social	Feudalización político
Definición de feudalización	**Infraestructura** Capacidad instalada para asegurar un mínimo de satisfactores vitales.	**Seguridad** Control, prevención y predicción de delitos, siniestros y desastres.	**Cacicazgo** Eliminación de las condiciones que habiliten gobiernos paralelos a los elegidos democráticamente.
Ejemplo de feudalización	El Estado ha sido sustituido por un poder fáctico en el suministro de un satisfactor vital. Tendrá que arrebatárselo por la fuerza.	Un grupo criminal tiene el control de la delincuencia de una comunidad y, en no pocos casos, de la comunidad misma.	Sin contrapesos, un sindicato de caciques decide qué cabildo es el que será aceptado como autoridad y cuál no, pese al sufragio efectivo.
Definición de feudalización	**Trabajo** Certeza multidimensional para garantizar inversiones, emprendimiento y empleo.	**Educación** Ofrecer educación en sus diversos niveles a una distancia razonable.	**Religiones y creencias** Aseguramiento de que dichos actores cumplan con la norma jurídica.
Ejemplo de feudalización	En una comunidad feudalizada, un porcentaje de la población abierta trabaja para el crimen organizado en un sinnúmero de funciones.	Lentamente, las escuelas dejan de tener estudiantes y éstos comienzan a trabajar para el crimen organizado o a migrar para contratarse en empleos pésimamente remunerados.	El grupo religioso dominante puede dar órdenes como gobierno, llegando al extremo de suplantarlo y de impartir justicia en la comunidad.
Definición de feudalización	**Capital** Acceso a recursos que se inviertan en la comunidad para su desarrollo.	**Salud** Ofrecer servicios médicos en sus diversos niveles a una distancia razonable.	**Autoritarismo** Eliminación de gobiernos locales que se convierten en dictaduras *de facto.*
Ejemplo de feudalización	Una comunidad puede recibir y enviar dinero, así como hacer sus compras a través de un poder fáctico que hace las veces de Cámara de Compensación.	Un poder fáctico puede decidir si un médico entra o no a la comunidad; si un enfermo puede entrar o salir de la comunidad. La factualidad decide quién vive y quién muere.	Sin resistencias, las tiendas, los taxis, la cervecería, la venta de productos para campo y ganadería, todo es controlado por una sola familia.
Definición de feudalización	**Comunicaciones** Carreteras, teléfono, telégrafo, internet.	**Información** Que la información llegue sin retrasos excesivos ni manipulación.	**Fronteras y culturas** Control, prevención y predicción de conflictos fronterizos y/o culturales.
Ejemplo de feudalización	La única carretera disponible cuenta con vigilancia armada de un poder fáctico, que “cobra peaje” y, por supuesto, decide quién puede entrar y salir de ahí.	Un buen día, la televisión deja de recibir señal en la comunidad; los periódicos y revistas no llegan; un poder fáctico es el que informa lo que la gente debe saber.	Un territorio fronterizo puede convertirse en una fuente de dinero para un poder fáctico y, simultáneamente, ser la fosa común de cientos de migrantes pobres.

Elaboración propia.

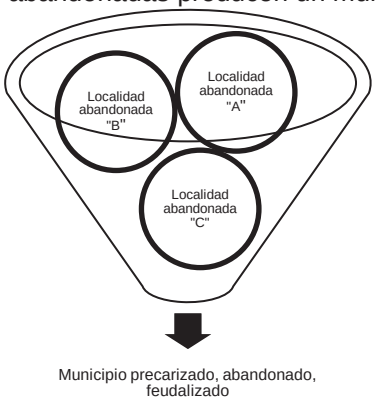
En la feudalización, el Estado no solamente no ha aparecido por largo tiempo y la comunidad ha sido dominada por ese poder factual que aprovechó la ausencia del primero, sino que la sociedad se ha convertido en rehén de esa factualidad y es explotada abiertamente de formas diversas: sus recursos, bienes, patrimonio, su libertad son utilizados para un propósito de enriquecimiento y dominación. En este escenario, si el Estado decide recuperar el terreno le será sumamente costoso y seguramente ese costo le será trasladado en parte a la sociedad; de acuerdo con la experiencia documentada en estos casos, se da un enfrentamiento severo que finalmente dará la razón al Estado y éste recuperará el espacio perdido.

A través de las explicaciones anteriores, es identificable que un Estado fallido jamás llega de forma inesperada y mucho menos a nivel de un país entero de forma simultánea, uniforme, como una sábana que le cubre sin dejar huecos. Así las cosas, la localidad —la porción territorial más pequeña de un municipio, para utilizar un término general y no entrar

en profundidades legales y geográficas— es el territorio adonde se da cita la semilla de cualquier Estado fallido o bien es el lugar donde se aborta tal condición. En el gráfico siguiente se esboza cómo funciona el “germen” de la precarización, paso primigenio de la falibilidad.

Escenario de feudalización básica por localidades

Figura 2.1.
Varias localidades abandonadas producen un municipio feudalizado



Elaboración propia.

En este escenario básico, puede observarse que son varias localidades de un mismo municipio las que paulatinamente van avanzando de la fase de precarización a la de abandono y posteriormente a la de feudalización, no necesariamente a la misma velocidad y profundidad; empero, el resultado en este escenario es el mismo más allá de dicha celeridad y gravedad: un municipio feudalizado que a su vez puede “contagiar” a otros o mantenerse en tales condiciones por meses, incluso por años. Es importante ubicar que en este escenario sencillo, fue una localidad “cero” la que fue desatendida por el Estado, pasando a contagiar a otras. Sin embargo, pueden existir casos de municipios enteros que son abandonados por completo, erosionando de forma absoluta a todas o la mayoría de sus localidades. En este sentido, es razonable pensar que una localidad o municipio sea “fallida”, sin que el país entero lo sea. Por último, es posible que un municipio sea “fallido” aunque apenas un diez, veinte por ciento de sus localidades estén feudalizadas; los factores que desempeñan un papel relevante para esta condición son los siguientes:

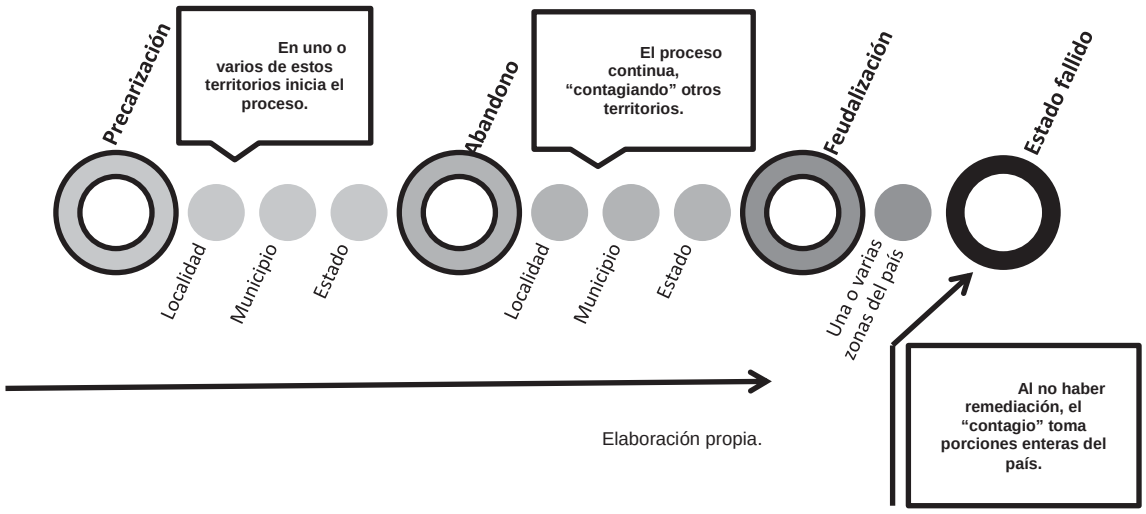
- La importancia económica de esos lugares, ya que pueden ser polos de desarrollo generadores de riqueza y empleo, entre otros.
- El valor político de dichas localidades, considerando que pueden ser centros neurálgicos de la zona donde radiquen o trabajen actores de peso relevante para ésta o, incluso, para el municipio entero.
- La posición geográfica de tales poblaciones, a partir de que en ellas puede darse un cruce de caminos hacia numerosas comunidades o bien se trata de poblados por los que pasa la carretera más relevante de la zona.
- El activo de supervivencia de la región, en el entendido de que en una población puede encontrarse el único telégrafo; la única farmacia en kilómetros a la redonda; el proveedor más confiable de granos; la comunidad en la que vive la partera, el médico, el dentista; adonde se asienta la única funeraria de la región. En otras palabras, la feudalización de una localidad es tan crucial como la feudalización de un municipio, porque de la celeridad con la que se atienda tal afectación depende la estabilidad de los estados que colindan con el municipio.

2.5. El Estado fallido

Partiendo de la base que una localidad fue precarizada por el Estado y que tras el paso del tiempo fue abandonada para después ser feudalizada por un poder fáctico o por una DOT, habrá que ubicar que ese contagio continuó de manera imparable en una región —acaso en varias simultáneamente— para finalmente tomar control de un país entero. La anterior sería la descripción del proceso de incubación de un Estado fallido, en el que una DOT —en combinación con diversos grupos de poder que lo mismo pueden ser políticos que empresarios o líderes de toda ralea— se ha hecho del manejo de diversos aspectos críticos de la vida institucional o de plano ha tomado el gobierno por medio de un hombre de paja que hace las veces de presidente, jefe de gobierno, jefe de Estado, lo que corresponda a la constitución de esa nación antes soberana. En la gráfica siguiente se ilustra el tránsito completo de la precarización al Estado fallido.

Pasos lineales hacia un Estado fallido

Figura 2.2.
Secuencia lineal hacia un Estado fallido



Elaboración propia.

En esta ilustración de un tránsito lineal de precarización hasta el Estado fallido se exhibe una obviedad que pasa de largo para diversos análisis sobre la DOT: ésta nunca llega y toma por asalto a un país entero como si se tratara de una invasión propiamente de una plaga; inicia su arribo por un territorio que puede ser grande o pequeño y si encuentra las condiciones apropiadas, continua su avance hasta arrebatarle al Estado legítimo su *status*; debe entenderse que un Estado fallido es una situación extrema y, si se quiere, representa la exageración del abandono por parte de los integrantes de una monarquía, una república, un régimen legalmente instaurado; en el caso mexicano, que en el lapso 2006-2011, levantó una polvareda mediática y hasta académica porque algunos le asestaron la calificación de Estado fallido, es indudable que no se trataba de manera alguna de algo así porque no había dominación de lo fáctico en todo el país, ni en lo físico ni en lo virtual; empero, sí puede afirmarse que había porciones territoriales y metaterritoriales precarizadas, abandonadas y feudalizadas —esto es, en diferentes grados de avance criminal— que llegaron a calcularse en algunos casos entre el sesenta y el noventa por ciento[6] del territorio nacional, pero que en

[6] "[…] los siete cárteles de la droga vigentes controlan dos terceras partes del país y se disputan el resto, según indica un informe elaborado por el centro de inteligencia Stratfor. Por su parte, la DEA señala en su ya citado mapa sobre el dominio territorial de la delincuencia organizada, que de las 32 entidades del país sólo Yucatán se encuentra libre del control de los cárteles […]". Véase Flores N. (2012, 51).

estudios de mayor certeza técnica se precisó en un treinta por ciento[7] de los municipios del país.

Es importante entender en este punto que hay una diferencia —sustantiva, gigantesca— entre un municipio donde se venden narcóticos —probablemente en todos los municipios del país habrá al menos un narcomenudista que atiende a los usuarios del lugar— y el estar en precarización: en otras palabras, existe un horizonte de distancia entre el que toda la República Mexicana tenga vendedores de narcóticos al menudeo ofreciendo grapas de cocaína y carrujos de mariguana y el que el país entero estuviera dominado por los cárteles a tal nivel que ellos fueran quienes tomaran las decisiones políticas y económicas de la población entera. Lo anterior supone que el escenario del Estado fallido no se aplica en el caso mexicano para el lapso de referencia de este estudio —2006-2011—, aunque sí es pertinente considerar que los análisis más serios y mesurados al respecto llegan a calcular en un treinta por ciento el territorio en el que las DOT llegaron a tener un nivel de influencia más allá de la mera venta de narcóticos al menudeo; es decir, que en los años de estudio de este documento, sí es factible decir que la actividad del crimen organizado fue tan seria como para declararla un objetivo primario de seguridad nacional, pero de ahí a suponer que México estaba en las fronteras del Estado fallido, habría algo más que una duda razonable.

Así, es factible hablar de "localidades y municipios fallidos", en los que las DOT sí llegaron a imponer sus reglas, arrinconando a los gobiernos locales y por supuesto a la población. ¿En dónde se dieron estos casos? Las respuestas a esta pregunta son innumerables; para dar una idea de lo variopinto de los números que se manejan para atender a la pregunta en cuestión, valgan dos posibilidades, de los mismos autores considerados en el rubro de la cobertura en términos absolutos de la DOT en el país: de acuerdo con el estudio de Coscia y Ríos, se mencionaba que en 713 municipios;[8] por parte del especialista Eduardo Buscaglia, son "982 pequeños pedazos de territorio que actualmente controla el crimen organizado".[9] El trabajo de Coscia y Ríos se realizó a partir de un algoritmo al que llamaron MOGO —Making Order Using Google as an Oracle— y el evidente uso intensivo de Google Earth. Para la cifra que apunta Buscaglia no existe información pública disponible con respecto a cómo elaboró sus cálculos y con qué herramientas. En el caso de Coscia y Ríos, se tienen imágenes de su trabajo.

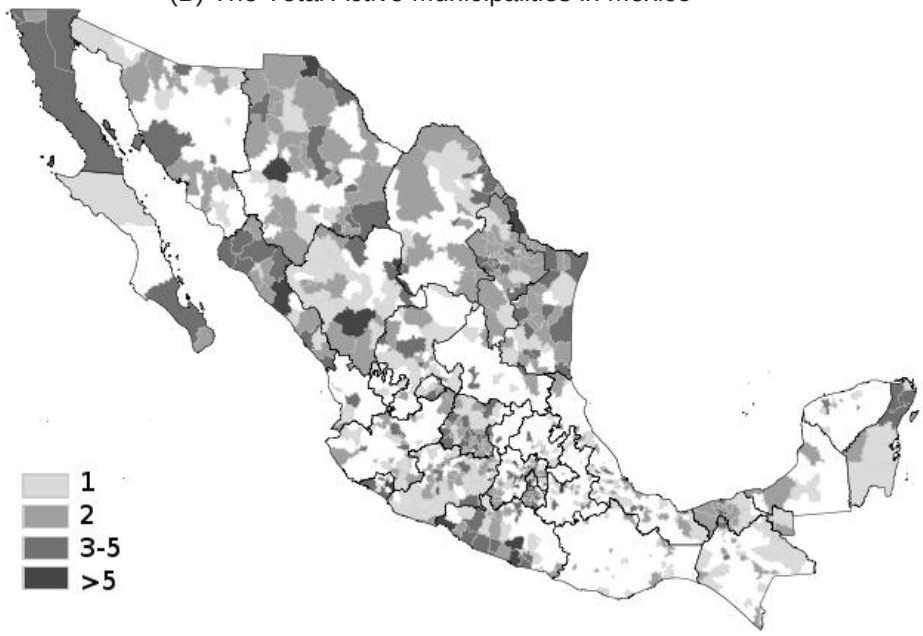
---

7 "[…] according to our results, Drug Trafficking Organizations only operate in 713 of 2,441 municipalities in Mexico. Large areas the country completely lack of the presence of a Drug Trafficking Organization […]". (Coscia y Ríos, 2012, 6)

8 Véanse Coscia y Ríos (2012, 6).

9 Véase Flores N. (2012, 58).

Mapa 2.1.
"(B) The Total Active Municipalities in Mexico"



Gráfica elaborada por Coscia y Ríos (2012). El trabajo es de 2011. El sombreado identifica el número de carteles asentados en México, en un territorio específico, de acuerdo con la investigación de ambos académicos.

Por supuesto, debe discernirse que el "Número total de municipios activos en México" en los que se exhibe actividad de DOT, supone que a mayor competencia entre cárteles, mayor actividad violenta. En otras palabras, un territorio que muestra escasa competencia supone menor virulencia contra la población. En términos de un Estado fallido, no hay concordancia entre sus características y la presencia de DOT. Habrá que considerar que un Estado fallido exhibe ciertos rasgos, tales como los que *Fund for Peace* —FFP— utiliza[10] en su *ranking* anual sobre esta condición:

- Presión demográfica ascendente.
- Movimiento de desplazados internos.
- Paranoia grupal.
- Vuelo crónico y sustantivo de personas.
- Crecimiento económico desigual entre grupos sociales.
- Declive económico severo.
- Criminalización y/o deslegitimización del Estado.
- Deterioro progresivo de los servicios públicos.

[10] Véase FFP (2013a).

- Suspensión arbitraria del Estado de Derecho y abuso sistemático-generalizado contra derechos civiles.
- Aparatos de seguridad que operan como “Estado dentro del Estado”.
- Auge de élites faccionalizadas.
- Intervención de actores externos.

En el caso mexicano de 2012, FFP lo calificó en la posición 98.[11] Para dar una idea de lo que esa calificación supone —98 de un total de 177 países identificados en el ejercicio 2012—, se presenta junto a tres naciones que en conjunto dan la posibilidad de identificar un contraste y emitir a partir de ello un juicio más o menos razonado sobre el status “fallido” mexicano. En forma un tanto informal, puede decirse que México no estuvo en la clasificación de Somalia, pero está a años luz de distancia de Finlandia.

Tabla 2.4.
Las calificaciones en el índice de Estados fallidos de FFP 2012

Country	Total	Demographic Pressures	Refugees and IDPs	Group Grievance	Human Flight	Uneven Development	Poverty and Economic Decline	Legitimacy of the State	Public Services	Human Rights	Security Apparatus	Factionalized Elites	External Intervention
Somalia	**114.9**	9.8	10.0	9.6	8.6	8.1	9.7	9.9	9.8	9.9	10.0	9.8	9.8
Mexico	**73.6**	6.0	4.2	5.8	6.2	7.5	5.7	6.6	6.1	6.2	7.7	5.2	6.4
United States	**34.8**	3.3	2.6	3.9	1.3	5.1	3.4	2.6	2.7	3.5	1.9	3.6	1.0
Finland	**20.0**	2.2	1.9	1.4	2.6	1.3	2.9	0.8	1.8	1.4	1.3	1.2	1.2

Elaboración propia respetando la redacción original del texto en inglés (FFP 2013b).

Somalia ocupó en 2012 el primer lugar mundial de Estado fallido según FFP; México se encontró en el escaño 98; Estados Unidos en el 159 y Finlandia es el país con menores probabilidades de falibilidad; por eso es el último de lista, 177. Nótese que México posee calificaciones alarmantes en los criterios poblacionales-económicos y, claro está, en los aparatos de seguridad que operan como “Estado dentro del Estado” —compárese este ítem con los resultados de Finlandia para ubicarlo perfectamente—; la paranoia social también tiene una calificación severa. Con todo, FFP exhibe a las claras la realidad mexicana: está distante de Somalia pero aún más de la paz y gobernabilidad de Finlandia. Por todo lo

[11] Véase FFP (2013b).

anterior, es importante entender que hay una enorme misión en México para combatir la DOT pero dentro de la experiencia que la comunidad internacional ha marcado como exitosa, sin un costo social impagable; es decir, que se requiere conocer prácticas que permitan reducir la actividad de la DOT sin que ello suponga mayor precarización a los sectores más débiles del país, haciendo énfasis en las generaciones de niños y jóvenes que no han conocido otra condición comunitaria distinta a la de la violencia y el enfrentamiento sistemático de las Fuerzas Federales contra un grupo variopinto de criminales, que mutan en innumerables actividades, llámese encubiertas o descubiertas. Estos niños y jóvenes viven la violencia como parte de su existencia, pero es misión del Estado comenzar la lenta y complicada labor de descontaminar su vida para que puedan construirse un futuro sin la tragedia como noticia cotidiana.

2.6. Williamson y Kuczynski

John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski fueron coordinadores de una obra titulada *Después del Consenso de Washington: relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina.*[12] Ambos tenían credenciales para redactar el libro de referencia: Williamson fue el inventor del término "Consenso de Washington" y Kuczynski fue miembro destacado de dicho colectivo de expertos que pretendió desarrollar una serie de diez normas o reglas para detonar el ordenamiento macroeconómico y la liberalización de los mercados latinoamericanos, tras el ruinoso estrépito de la llamada "década perdida", los años ochenta. En otras palabras, el "Consenso…" pretendía impulsar el libre mercado de acuerdo con una suerte de "mejores prácticas" que ciertas instituciones supranacionales consideraban indispensables para prosperar: el Departamento del Tesoro estadounidense, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.[13] Hubo resultados variopintos: Chile y México resultaron ser —de acuerdo con los dichos de Williamson y Kuczynski— alumnos notables del modelo, mientras que el fracaso más estruendoso fue el argentino, que, en la opinión de los multicitados expertos, no se debió a que el modelo estuviera mal hecho, sino que hubo una serie de "violaciones al espíritu del Consenso, sin duda avaladas por el Fondo Monetario Internacional".[14] Bajo semejante

[12] Véase Williamson, John, y Pedro Pablo Kuczynski (Eds.) (2003). *Después del Consenso de Washington: relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina.* Lima. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
[13] Véase Williamson y Kuczynski (2003; 49).
[14] Véase Williamson y Kuczynski (2003; 14).

contexto, van algunas observaciones del texto de estos especialistas en materia de gobernabilidad.

Por lo que se refiere a la seguridad pública, Kuczinski[15] considera que la región queda mucho a deber pues: "[…] otras actividades públicas son provistas en forma deficiente o simplemente no son provistas, como la seguridad pública y un sistema judicial funcional y honesto […]". Más adelante, el autor considera que: "[…] además del desempleo, la inseguridad encabeza consistentemente las preocupaciones de los ciudadanos en la mayoría de los países latinoamericanos […]"[16] y, acto seguido, recomienda que: "[…] lo primero que se necesita en la lucha contra la inseguridad y el crimen es restablecer la confianza en la policía y en el sistema judicial [y por otra parte debe darse] un enfoque que enfatice la prevención del crimen [que] requiere mayor gasto público. La dificultad está en que los legisladores y los votantes no conectan directamente el ahorro adicional que significa para la sociedad la prevención del crimen, pues esta medida toma tiempo en mostrar resultados visibles, mientras que el gasto público adicional requerido muestra efectos inmediatos […]".[17]

Así, los autores proponen un "Consenso…" extendido, que aprende de los errores del modelo original. Unos y otros elementos se muestran a continuación.

Figura 2.3.
Comparación entre el Consenso de Washington "original" y el "extendido"

Consenso de Washington original	Consenso de Washington extendido
	La lista original más:
- Disciplina fiscal	- Reforma política y legal
- Reorientación de gastos públicos	- Instituciones reguladoras
- Reforma tributaria	- Anticorrupción
- Liberalización financiera	- Flexibilidad del mercado laboral
- Tipos de cambio unificados y competitivos	- Acuerdos con la Organización Mundial de Comercio
- Liberalización del Comercio	
- Apertura a la inversión extranjera directa	- Códigos y estándares financieros
- Privatización	- Apertura "prudente" de la cuenta capital
- Desregulación	- Regímenes de tipo de cambio no inter mediados
- Asegurar los derechos de propiedad	- Redes de seguridad social
	- Reducción de la pobreza

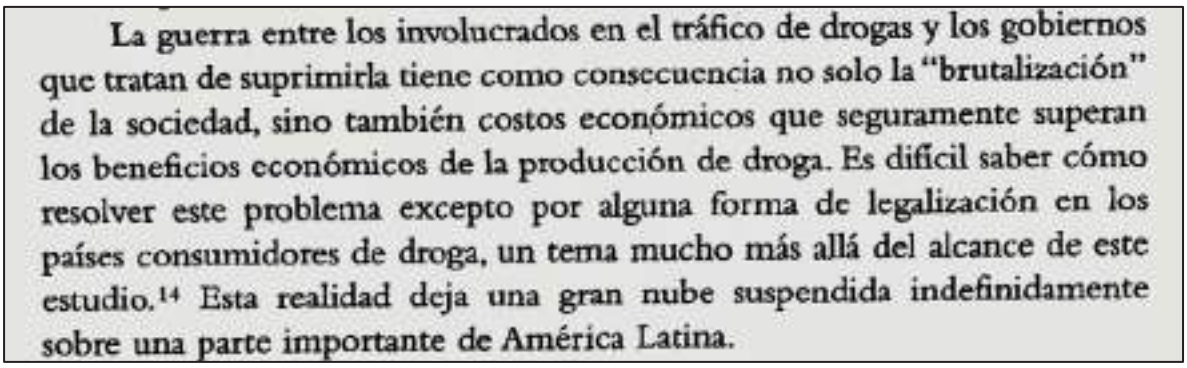
Citado por Navia y Velasco en *Después del Consenso…,* (326)

[15] Véase Kuczynski, Pedro Pablo (2003, 60). "Reformando al Estado", En *Después del Consenso…*
[16] Véase Kuczynski, Pedro Pablo (2003, 69). "Reformando al Estado", En *Después del Consenso…*
[17] Véase Kuczynski, Pedro Pablo (2003, 70). "Reformando al Estado", En *Después del Consenso…*

Como puede observarse, el "Consenso…" extendido incluye tanto una reforma política como medidas anticorrupción, más allá de las obvias acciones económicas y financieras que podrían esperarse en esta clase de propuestas. Por supuesto, el texto de referencia no menciona los cómos para alcanzar metas tan ambiciosas como lo es el combate a la opacidad, a la corrupción y las vinculaciones de estos temas con la reforma política. Más allá de tales recomendaciones, se apunta un elemento relevante[18] para el tema de la gobernabilidad, que se encuentra un tanto escondido en el texto de referencia: al hablar del caso peruano en el que Alberto Fujimori (1990-2000) pasó de ser reconocido como un personaje unánimente alabado por los inversionistas foráneos a un auténtico troglodita que coqueteaba con la dictadura, los autores comentan que: "[…] los actores internacionales, aun no convertidos a la creencia del buen gobierno, parecían más preocupados por la adopción de políticas del Consenso de Washington que por la destrucción de estas instituciones [la disolución del Congreso y del Poder Judicial peruanos] […] después de diez años de gobierno, las políticas económicas de Perú reflejaban el Consenso de Washington pero no se habían creado los cimientos para las reformas de segunda generación […]".

Por último, Kuczynski hace un repaso de temas que no se atendieron en el capitulado del texto; hay uno que se ocupa del tema de las drogas ilegales.[19] En cuanto a dicho tema, el autor redacta lo siguiente:

Figura 2.4.
Uno de los dos párrafos sobre drogas ilegales en las 435 páginas del texto analizado



La guerra entre los involucrados en el tráfico de drogas y los gobiernos que tratan de suprimirla tiene como consecuencia no solo la "brutalización" de la sociedad, sino también costos económicos que seguramente superan los beneficios económicos de la producción de droga. Es difícil saber cómo resolver este problema excepto por alguna forma de legalización en los países consumidores de droga, un tema mucho más allá del alcance de este estudio.[14] Esta realidad deja una gran nube suspendida indefinidamente sobre una parte importante de América Latina.

Escrito por Kuczynski en *Después del Consenso…,* (382).

[18] Véase: Navia, Patricio, y Andrés Velasco. "Las reformas de segunda generación". En *Después del Consenso…(*342).
[19] Véase Kuczynski, Pedro Pablo (2003, 381-382). "Un suplemento a la agenda". En *Después del Consens*o… .

Aquí cabe hacer una reflexión final sobre el texto, más allá de la increíble "honestidad intelectual" para asumir que el problema de los narcóticos es un asunto muy complejo y que de plano los autores no saben qué hacer para resolver el problema que ataca a América Latina en general. Si se parte de la base que la gobernabilidad es un "piso mínimo" para poder emprender tareas de gobernanza, ¿en qué momento las recomendaciones de los organismos supranacionales —y un tumulto de consultores— buscan ser implementadas a rajatabla sin importar el abismo al que acerquen a las naciones que asuman tales medidas? Si bien es cierto que el comentario sobre Fujimori es una abierta crítica al *Consenso…*, se deja mucho trecho para culpabilizar a los países a los que las "reglas o recomendaciones" les revientan en la cara, como lo mencionan para el caso argentino. Todo lo anterior sin omitir el análisis sobre narcóticos en la región, que apenas mereció dos párrafos en la obra. Teniendo en cuenta lo anterior, se apunta con medida precaución que, efectivamente, la cooperación internacional es importante para combatir la DOT y, por supuesto, para mejorar los niveles de gobernabilidad; empero, parece arriesgado dejar este último tema en manos de especialistas ajenos al tema o, peor aún, al país mismo.

2.7. Gobernabilidad y gobernanza

Para redondear los conceptos de precarización, abandono y feudalización es indispensable acudir a las nociones de gobernabilidad y gobernanza. Al respecto, existen algunas luces para entender ambos conceptos más allá de la mera definición aplicada en este documento —que se mencionará específicamente en el apartado "Lógica sistémica y *Benchmarking*"—. A partir de las recomendaciones emitidas por un experto,[20] se apuntan las nociones de varios especialistas e instituciones sobre la definición de gobernabilidad y la ingobernabilidad, sin ignorar la estabilidad.

Manuel Alcántara Sáez

Para el experto de la Universidad de Salamanca, España, la gobernabilidad[21] no puede ser entendida sin relación con la estabilidad y la ingobernabilidad; por lo que la gobernabilidad es, en palabras del autor,[22] "un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste". Empero, más adelante manifiesta

[20] Conversación con el doctor Édgar Jiménez Cabrera, catedrático de la Especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública, 17 de enero de 2014.
[21] Véase Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Primera reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica.
[22] Véase Alcántara (1995, 38-39).

que "[…] ambos conceptos, gobernabilidad e ingobernabilidad conforman los dos polos de un continuo, de manera que el paso de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible […]".[23]

Por su parte, la estabilidad se manifiesta por: ausencia de violencia; longevidad gubernamental; existencia de un régimen constitucional legítimo; ausencia de cambio estructural y atributo de una sociedad multifacética.[24] Esto lleva a pensar, pues, que la estabilidad es una condición para la gobernabilidad, indispensable pero no única.

En lo referente a la ingobernabilidad, ésta se caracteriza por los rasgos siguientes: indisciplina o pretensión de influencia en las decisiones públicas por medios violentos y/o ilegales; inestabilidad o incapacidad de la élite política para mantener su régimen dominativo; ineficacia o incapacidad política y burocrática para cumplir con los menesteres que emanan del Estado e ilegalidad o la emergencia de poderes corporativos que buscan ganancias ajenas al Estado de derecho.

Como corolario a las ideas de Alcántara, es preciso agregar una observación que hace, según la cual la gobernabilidad no supone que el Estado tiene la capacidad para imponer sus decisiones a la sociedad; Alcántara alerta que "[si esto fuera así] resultaría que ésta [la gobernabilidad] se encontraría en función de las decisiones estatales sin considerar ni las diferencias societales citadas ni al escenario internacional […]".[25] A partir de los elementos que Alcántara propone, es factible pensar en la gobernabilidad como un factor de medición de la gestión de gobierno con respecto a ese factor conocido como "riesgo".

Antonio Camou

Camou ofrece elementos[26] sumamente interesantes para la definición de gobernabilidad e ingobernabilidad. El primero de ellos es que, en la práctica, los Estados y gobiernos no gobiernan unilateralmente las sociedades, de la misma forma que las sociedades no son gobernables o ingobernables *per se*. Este punto es relevante porque señala que la gobernabilidad no es un tema privativo de un gobierno, sino de éste, los partidos políticos, los ciudadanos, etcétera, con la lógica de buscar un mínimo aceptable de gobernabilidad. Empero, Camou supone que existen "condiciones" para que la gobernabilidad se dé, refiriéndose a la legitimidad, la estabilidad y la eficacia.

[23] Véase Alcántara (1995, 40).
[24] Véase Alcántara (1995, 25).
[25] Véase Alcántara (1995, 50-51).
[26] Véase Camou, Antonio (1995). "*Gobernabilidad y democracia*". En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México. Instituto Federal Electoral. Recuperado el 19 de enero de 2014 en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm

Camou considera que la legitimidad es una conexión de entre lo que el Estado es y lo que la necesidad social reclama. En otras palabras, si existen rezagos, pobreza, marginación, discriminación y violencia, es obligación del Estado y del gobierno atender esas áreas de debilidad, llámense criterios de utilidad colectiva o simplemente demandas —desde la lógica de Easton—. Aunque Camou no lo menciona a rajatabla, queda implícito que si un gobierno fue elegido democráticamente, tiene la obligación de cumplir con sus propósitos de desarrollo humano, lo cual lleva a pensar que legitimidad y gobernabilidad pasan por la Constitución Federal.

En el caso de la estabilidad, Camou considera que la gobernabilidad "mejora" o se mantiene en condiciones apropiadas, cuando muestra mayor capacidad de adaptación a los innumerables cambios endógenos y exógenos que percibe, ya sea en lo social, lo político o lo económico. Para el experto argentino, la estabilidad es una capacidad del sistema político para mantenerse vigente en un horizonte temporal. No está de más decir que la estabilidad no es un sinónimo de legalidad ni de democracia, puesto que se puede pensar en un sistema político con robustos tintes autoritarios y mantener una puntual estabilidad, de la misma manera que puede haber un sistema político democrático que se exhibe tambaleante frente a los cambios endógenos y exógenos que recibe.

Por último, la eficacia es la capacidad del sistema político para obtener metas debidamente planeadas, "al menor costo posible". El tema sin duda da para una discusión amplia en términos de qué será el "menor costo posible", dado que no se trata necesariamente de un costo financiero, pero sí necesariamente de un costo político y social. Así, la eficacia colinda con la dominación; es decir, con la capacidad del sistema político para hacer que la sociedad actúe conforme al guión preestablecido en la meta planeada. Más lejos, la eficacia no sólo es un ejercicio de competitividad gubernamental; también de sentido de anticipación para identificar las estrategias de resistencia-desobediencia que diversos grupos de presión ejercerán para impedir el cumplimiento de esa meta.

En un ejercicio atractivo, que se expone en la tabla siguiente, Camou arriesga una clasificación de la gobernabilidad, en el que gradúa a ésta.

Tabla 2.5.
Los grados de ingobernabilidad de Antonio Camou

Nivel de gobernabilidad	Descripción
"Gobernabilidad ideal"	Es el equilibrio perfecto entre demandas y apoyos. Los conflictos generalmente se anticipan y se dan cauce conforme a la gobernabilidad democrática.
"Gobernabilidad normal"	Es el equilibrio esperado entre demandas y apoyos; existen conflictos pero son atendidos dentro un esquema de gobernabilidad democrática.
"Gobernabilidad con déficit"	Existe un desequilibrio (social, político, económico) entre demandas y apoyos. Existen resistencias eficientes por grupos de presión organizados.
"Gobernabilidad en crisis"	Se da una masa de desequilibrios de una o varias especies que trastocan el equilibrio entre demandas y apoyos.
"Ingobernabilidad"	La disolución de la relación de gobierno con sus gobernados.

Elaboración propia con datos de la clasificación contenida en "Gobernabilidad y democracia".

Como podrá verse, para Camou, la ingobernabilidad es el punto de quiebre entre los gobernantes y los gobernados; diríase que, para el experto argentino, se vive en la gobernabilidad o en la ingobernabilidad, pero esta última no tiene niveles o graduaciones, sino una sola posición. Con todo, Camou considera que existe un conjunto de señales de advertencia para ubicar si la ingobernabilidad se acerca o se aleja: a ese colectivo señalético le llama "luces", que pueden pasar de "amarillas" a "rojas", dependiendo del tipo de problema enfrentado. En el siguiente esquema se presentan los rasgos de cada cual.

Figura 2.6.
Los déficits de gobernabilidad, según Antonio Camou

Área en la que pueden surgir problemas de gobernabilidad	Déficit de gobernabilidad probable (Por área)
Mantenimiento de la ley y el orden.	Desfase entre la dinámica social y el orden jurídico vigente: desde el cumplimiento selectivo de la ley hasta la irrupción de grupos criminales que pretenden hacerse del control territorial de un lugar concreto.
Capacidad gubernamental para mantener orden político y estabilidad institucional.	Tensiones en el sistema político por: incapacidad para incorporar fuerzas sociales emergentes; por enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo; por fragmentación partidaria y por diferencias entre dependencias de gobierno que atienden demandas sociales.
Capacidad gubernamental para gestión económica eficaz.	Manejo ineficaz por parte del Estado de los equilibrios macroeconómicos básicos y/o por incapacidad para producir mejores niveles de desarrollo.
Capacidad gubernamental para producir mínimos adecuados de los servicios sociales y bienestar social.	Incapacidad para combatir apropiadamente la pobreza y sus diversas modalidades de rezago, sin omitir incapacidad para producir mejores niveles de desarrollo social.

Elaboración propia con datos de la clasificación contenida en "Gobernabilidad y democracia".

Si se siguen las ideas de Camou, se entiende que la DOT puede afectar hasta llegar a niveles de ingobernabilidad y, de acuerdo con las "luces", prácticamente agredir a las cuatro áreas —comenzando por el bípode de leyes y orden con mantenimiento del orden político y estabilidad institucional—, pudiendo producir un daño auténticamente sistémico, generalizado.

Joan Prats i Català

En el caso de Prats —antiguo director de Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Abierta de Cataluña— sus estudios[27] sobre gobernabilidad y gobernanza permiten inferir que estamos ante temas complementarios aunque distintos. El señalamiento del experto catalán es relevante porque permite identificar la relevancia de cada significante en términos de lo que atiende este trabajo de investigación.

Para Prats, la gobernabilidad se da cuando "[…] el sistema social está estructurado de modo tal que todos los actores estratégicos[28] se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales que pueden registrar diversos niveles de institucionalización, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias […]".[29] En otras palabras, Prats señala que la gobernabilidad en un sistema autoritario es radicalmente distinta de la existente en un sistema democrático. Pero ahí no termina la lectura del catalán, ya que señala, que en el caso de América Latina, el significante gobernabilidad va más allá y se inscribe en la necesidad de la región por transitar hacia la democracia y, más aún, "hacerla gobernable para evitar una regresión al autoritarismo".[30] Aquí hay que pensar que la gobernabilidad no sólo es política, sino también "[…] económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc. […]".[31]

Por lo que se refiere a la gobernanza, el autor acude a la socióloga alemana de Renate Mayntz, quien ofrece dos formas de entender el término: el primero de ellos es el referente a "[…] un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado […]".[32] El segundo se inscribe en términos mucho más amplios, pues lo concibe como: "[…] toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social […]".[33]

[27] Véase Prats, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". En *Revista Instituciones y Desarrollo,* Núm. 10. 103-148. Barcelona. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
[28] Un actor estratégico es "[…] todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico […]". Véase Prats (2001, 120).
[29] Véase Prats (2001, 103-104).
[30] Véase Prats (2001, 106).
[31] Véase Prats (2001, 109).
[32] Véase Prats (2001, 119). También puede consultarse otra versión traducida del alemán al español, disponible en la UNED. Véase Mayntz, Renate (2003). "Nuevos desafíos de la teoría de governance". Recuperado el 19 de enero de 2014 en: http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf
[33] Véase Prats (2001, 119).

Siguiendo a Prats —y veladamente a Mayntz— se puede pensar en una visión de la gobernabilidad y otra de la gobernanza, de acuerdo con el tema que ocupa a esta investigación: para el caso mexicano, la gobernabilidad no solamente debe ser vista como una interrelación de los actores estratégicos para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales; la gobernabilidad se inscribe directamente en el aseguramiento de la democracia y el no retorno al autoritarismo. Por su parte, la gobernanza construye un nuevo orden social en términos de redes decisionales. Lo anterior supone que la gobernabilidad es una condición indispensable para el país y la gobernanza es una condición deseable, anhelable. En donde la gobernabilidad y la gobernanza se cruzan es en términos de la DOT, porque ésta ha afectado a aquéllas de manera notoria aunque asimétrica en la geografía nacional.

Como se verá más tarde, la investigación concuerda con la visión de Prats y Mayntz en un sentido: existen algunas naciones que poseen una intensa actividad criminal organizada y no muestran problemas de gobernabilidad, mientras que existen otros en los que la DOT ha mermado agresivamente la gobernabilidad y, claro está, la gobernanza. Las conjeturas para explicar tales rarezas se abordan en la discusión de resultados, pero sólo llegan a eso, a meros pasos sobre la niebla de la desinformación y la propaganda.

Lechner Norbert

Para el abogado y politólogo alemán, la gobernabilidad va más allá de la tecnicidad manifiesta en Alcántara, Camou y Prats. Algunas líneas de su obra —con obvios guiños a Georges Bataille— ofrecen luces al respecto y, mejor aún, orientan sobre la DOT y su violencia.

> Cabe presumir que la muerte ─y particularmente, la muerte violenta─ es uno de los principales signos de la discontinuidad y por consiguiente, objeto de un interdicto fundamental en todo orden social. Ahora bien; prohibición no significa abstención; significa transformar las prácticas prohibidas en transgresiones y de este modo, someterlas a límites. Las relaciones sociales son reguladas ritualizando las transgresiones. Esto es: el interdicto de la muerte hace de la violencia y del conflicto una transgresión. No se elimina pues, la violencia y la lucha (tarea imposible) sino que son incorporadas al orden ritualizándolas como transgresiones que afirman la vigencia del interdicto. La política está llena de ceremonias rituales (al igual que el Derecho) que encauzan el ejercicio de la violencia y dan forma a los conflictos para que no destruyan la convivencia. Cuando la lucha deja de ser vivida como una transgresión ritualmente reglamentada del orden colectivo, surge la violencia mortal. La muerte deviene objeto de un cálculo formal (costo-beneficio) dando al terrorismo y a la guerra moderna su carácter inhumano.[34]

[34] Véase Norbert, Lehner (1984, 46). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: FLACSO..

Lechner Norbert arriesga entonces las siguientes observaciones sobre gobernabilidad e ingobernabilidad —sin señalarlas como tales, claro está—: primera, que la base de las relaciones sociales es la ritualización de las transgresiones o, dicho en otras palabras, la regularización de las prácticas prohibidas. Esa ritualización-formalización permite administrar o controlar el tránsito de la violencia manejándola como objeto de un interdicto; segunda, la ritualidad alcanza los conflictos para evitar que se desborde y erosione la convivencia, por lo que una transgresión ritualizada y reglamentada no debe poner en riesgo el orden social; tercera, cuando la transgresión abandona el ritual y la reglamentación, haciendo a un lado el interdicto, se produce una violencia incontrolada que, por definición, se considera inhumana.

Luego entonces, Lechner Norbert apunta a un monopolio legítimo de la violencia en el sentido que para transgredir se requiere un ritual y un reglamento que se nutre a su vez de otros tantos emanados del Derecho. El punto cortical está en que esos rituales y reglamentos funcionan si y sólo si el Estado cumple con su función en el interdicto en cuestión, por lo cual si no vigila la aplicación de tal ritualidad, es de esperarse que llegue esa violencia incontrolada.

Así, Lechner Norbert señala que la gobernabilidad es un territorio en el que las relaciones sociales son reguladas ritualizando las transgresiones, lo que supone que dicha regulación sea aceptada o impuesta por las personas; si se sigue esta lógica, la aceptación se daría en un ambiente democrático a la vez que la imposición sería aplicada en un ambiente autocrático, cuando menos. Por lo tanto, la ingobernabilidad supone la fragmentación de la ritualidad de las transgresiones y, más allá, implica una regresión de éstas a su condición de prácticas prohibidas, siendo esta última la inmersión de la “ley natural”.

El Banco Mundial

El Banco Mundial —BM— ofrece la siguiente definición de gobernabilidad:

> […] Gobernabilidad es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (...) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales […]”.[35]

[35] Véase Sendas A. L. (s.f., 2). “Varias definiciones de gobernanza y gobernabilidad”. Recuperado el 20 de enero de 2014 en: http://sendasal.org/sites/default/files/02Conceptos_objetivos.pdf..

Como podrá observarse, la definición del Banco es aséptica y deja un hueco paradójico en ella: si la gobernabilidad es un constructo de tradiciones e instituciones que dictan las normas del juego para dirigir un país, lo que incluye el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales, ¿adónde quedaron las relaciones políticas entre los integrantes del Estado?

El PAPEP[36]

Por su parte, Fernando Calderón y otros expertos[37] ofrecen una graduación con respecto a la radicalización que se ha dado en América Latina y en dicho termómetro observan la crisis de gobernabilidad como un escenario extremo.

Figura 2.7
Niveles de radicalización del conflicto

Nivel de radicalización	Características
Preconflicto	Es el momento inmediatamente anterior a la práctica de medidas de presión de hecho. Las declaraciones de estado de emergencia, movilización permanente, etcétera, así como los anuncios de medidas de presión, las amenazas y los plazos perentorios son característicos de este nivel.
Manifiesto	Se ponen en práctica medidas de presión. Se realizan vigilias, marchas, paros, huelgas de hambre, bloqueos esporádicos de calles y/o carreteras, ocupaciones pacíficas de instituciones, etc. Las medidas de presión se intensifican, amplían y/o refuerzan. Se dan huelgas de hambre con apoyo de terceros, crucifixiones, cosido de labios, tapiado, sacado de sangre, paros sectoriales indefinidos, paros cívicos, bloqueos sostenidos de carreteras, tomas violentas de instituciones, toma de rehenes, intentos de inmolación, cercos premeditados, emboscadas, etc. La actitud desafiante del demandante es el rasgo común en este nivel.
Confrontación	Se produce la represión de los demandantes por las fuerzas del orden o se dan enfrentamientos de aquellos con terceros. De manera independiente a la intensidad de los enfrentamientos, este nivel se caracteriza por la ausencia de heridos y/o muertos.
Enfrentamiento violento	La represión o choque entre sujetos tiene un saldo de heridos y/o muertos en una o en ambas partes. Es común que el paso al siguiente nivel resulte de las reacciones propias de los implicados ante dicho saldo con bajas.
Crisis de gobernabilidad	Caracterizan a este nivel las acciones que pueden derivar en la puesta en peligro de la gobernabilidad y/o del sistema democrático. Las renuncias de autoridades del poder ejecutivo son comunes en este caso.

Contenida en: La protesta social en América Latina (297).

Así, la gobernabilidad tiene una clara vinculación con el sistema democrático. Y el gráfico permite identificar que entre la gobernabilidad y la ingobernabilidad existe un intrincado alambicado de presiones, que dependiendo de la capacidad del Estado para manejarlas, pueden ser canalizadas positivamente o en caso contrario, se disparan en forma incontrolada hasta convertirse en un episodio de ingobernabilidad. Por supuesto, hay que

[36] PAPEP es el acrónimo del "Proyecto de análisis político y escenarios prospectivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo". Véase "¿Quiénes somos?", PAPEP (2013). Recuperado el 20 de enero de 2014 en: http://papep-undp.org/papep

[37] Véase Calderón, Fernando (coord.) (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: PAPEP / PNUD / Siglo XXI Editores. Recuperado el 21 de enero de 2014 en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Understanding%20Social%20Conflict%20in%20Latin%20America%202013%20SPANISH.pdf

percibir que el tono del documento analizado se refiere a la ingobernabilidad por cuestiones de resistencia civil y no directamente a la presencia de DOT en una nación, pero sí permite ubicar como ambas se combinan cuando hay abandono del Estado, por ejemplo.

EL PNUD

En el caso del PNUD, éste considera que la gobernabilidad

> […] es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas […].[38]

Empero, en otra fuente, el PNUD y el PAPEP consideran que la gobernabilidad

> […] es una construcción política que supone, por una parte, mantener al menos umbrales mínimos de funcionamiento de la economía y de las instituciones; es decir, una gobernabilidad sistémica y, por otra, capacidad de inclusión, cohesión social y gestión institucional de los conflictos, es decir, gobernabilidad progresiva […].[39]

La definición en tándem con el PAPEP da luces más apropiadas que la que el PNUD lleva en solitario, porque aquella parte de la base realista de mantener "umbrales mínimos de funcionamiento de la economía y las instituciones" no se queda en el misterio de la que ofrece el PNUD, puesto que éste no señala quiénes son "los grupos [que] expresan sus intereses". Grupos hay muchos: legales, ilegales, fácticos, de presión, de interés, etcétera.

2.8. El enfoque sistémico de las políticas públicas

Existen tres enfoques desde los cuales es factible entender y trabajar políticas públicas, entendidas éstas —según ilustra Corinne Larrue—[40] "[…] como una articulación de actividades, decisiones y medidas coherentes, tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país, pretendiendo resolver un problema colectivo, generando actos formalizados y coercitivos, con el propósito de modificar el comportamiento de grupos objetivo […]". Se considerará aquí una definición mínima de cada enfoque, de acuerdo con las ideas de Larrue.[41]

[38] Véase: SendasAL (s.f.)

[39] Véase PNUD-PAPEP (2008, 87). "Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y observatorio regional". *Cuadernos de gobernabilidad democrática*, vol. 2, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

[40] Véase de Larrue (2000, 20).

[41] Para generar las definiciones de cada enfoque, se siguió el texto de Larrue (2000).

- El enfoque funcionalista, que identifica al Estado como un receptor de demandas sociales que las traduce en productos o servicios que satisfacen tales requerimientos y, en consecuencia, lo que importa en esta visión es el trabajo de aseguramiento por parte del gobierno de las respuestas respectivas; un buen ícono de esta visión es el *public choice*[42] que opera una serie de estrategias para poder atender esa *black box*, que es el primer contacto oficial con el ciudadano y los diversos métodos para poder considerar la demanda, debidamente analizada y estructurada en forma de soluciones específicas en el marco de un presupuesto limitado.
- El enfoque neomarxista, que supone al Estado como un ente acotado por los diversos grupos de poder y una clase social determinada, ante los cuales intenta satisfacer las necesidades de la sociedad en general, pero siempre con un obvio deseo de atender a esos grupos que poseen una influencia decisiva en la toma de decisiones del Estado. En un sentido amplio, las políticas públicas serían la expresión de los intereses de los diversos grupos dominantes en un Estado y no de la sociedad en general,[43] ya que ésta no posee los canales de comunicación que las elites sí manejan y, en consecuencia, el pueblo difícilmente es atendido en sus necesidades, más allá de lo estrictamente pertinente para el gobierno en turno.
- El enfoque sistémico, que identifica al Estado como un sistema que a su vez contiene subsistemas complejos y cada uno de ellos tiene una función concreta que cumplir al interior del Leviatán.[44] El subsistema político es uno de esos componentes y en él caben las políticas públicas, que funcionan como medios de reacción ante un estímulo por parte de cualquier otro componente del Estado, ya sea procedente del subsistema político[45] o de alguno más del sistema general.

A partir de esta mínima visualización —el modelo sistémico— es factible ingresar a la lógica que enmarca este trabajo, para lo cual se aplicará la lógica de tres especialistas en

---

42 El *public choice* podría ir hasta Vilfredo Pareto, pero para efectos de este análisis es suficiente con el clásico del tema: *An Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs, publicado en 1957 por Cambridge University Press. La definición sobre lo que supone el *public choice* en las políticas públicas fue parafraseado de la obra de Downs (1957, 135-150).

43 Un autor experto en urbanismo y sociedad —Castells— señala que "[…] existen formas espaciales, producidas por la acción humana y que son realizadas por dominación de género y vida familiar reguladas por el Estado. Simultáneamente, las formas espaciales también son marcadas por la explotación de clase, opresión individual y abuso de género […]". Castells, Manuel (1983, 311-312).

44 Entendido como el Estado-Persona, según ilustra el empirista-nominalista-racionalista-deductivo Thomas Hobbes en su *Leviatán* (2000, I: 374).

45 Siendo "[…] un sistema interactivo, que realiza funciones integradoras y adaptadoras, tanto al interior de la sociedad como al exterior […]" (Almond y Powell, 1966,16-17).

campos distintos, pero que tienen como denominador común la lógica del *input-output* como sistema político que cubre prácticamente todas las actividades de un gobierno. En otras palabras, tanto David Easton como Monty Marshall y Robert Camp son elementos de la lógica sistémica de este trabajo: el primero como visualizador de la necesidad de atender una demanda percibida por la sociedad —el combate a la DOT—; el segundo como suministrador de *inputs* que permiten entender la lógica civilizatoria en medio de los conflictos que producen la demanda en cuestión —el *State Failure Index*—; y el tercero como facilitador para identificar los cómos para atender dicha demanda —el *Benchmarking*—; todo lo anterior enriquecido con otras herramientas que se verán adelante.

2.7. El modelo sistémico: Easton, Marshall y Camp

David Easton y la tensión

El nombre del teórico más relevante de la escuela sistémica es David Easton,[46] autor de un clásico del análisis político, *A Framework for Political Analysis*, publicado por vez primera en 1965. Como se recordará, Easton llama *black box* al sistema político que recibe *inputs*-demandas, transformándolos en *outputs* o productos; dichos productos —leyes, políticas públicas, acciones— impactan al medio ambiente —opinión pública, opinión política, la realidad misma— que dan retroalimentación al sistema político y así se da inicio al ciclo, una y otra vez.[47] Al contrastarse el texto de Easton con el de Charles Jones, *An Introduction to Public* Policy, se encuentran hallazgos relevantes: Jones considera[48] que, efectivamente, existe un sistema político que *está*; quiere decir que no es idóneo ni perfecto, simplemente ahí se encuentra cumpliendo más o menos con sus funciones —transformar *inputs* en *outputs*— y que para que dicho sistema funcione, se requieren tres factores esenciales:

- Que la gente (sociedad) *perciba* algo como necesario.
- Que lo necesario se *transforme* en demanda.
- Que la demanda *satisfaga* lo que la gente percibe.

[46] Véase Easton (1965, 111-112, 127).
[47] La información más objetiva al respecto puede consultarse en el *Syllabus* del propio David Easton (s.f.).
[48] El autor da una mayor organización a las ideas de Easton. De hecho, diversos especialistas consideran que Jones es generador de un ciclo de desarrollo de políticas públicas más coherente. El texto original señalado para este trabajo es: Charles Jones, *An Introduction to Public Policy.* (Segunda edición, Belmont CA: Duxbury Press, 1977). Sin embargo, se consultó una excelente visualización del trabajo de Jones en Haynes (s.f.).

Es decir, que la sociedad y el gobierno operan a partir de cinco conceptos críticos[49] para que esos factores se cumplan a cabalidad:

1) Que la gente sepa *percibir* lo que es necesario.
2) Que el gobierno sepa *definir* la necesidad.
3) Que la necesidad definida pueda ser *representada* en una solución.
4) Que la solución sea *legítima*.
5) Que la legitimidad ofrezca una *reacción*.

Lo cual permite entender que, desde el punto de vista sistémico, una política pública es la reacción del sistema bajo una dirección específica y limitada por los parámetros que se definen en un consenso acordado previamente por los actores de dicho sistema.

Sin embargo, cabe preguntarse desde la visión de Easton, cómo afecta la DOT a un sistema político o, dicho de otro modo, cómo influye en el Estado la criminalidad organizada. Para responder a esta interrogante, habrá que recordar que Easton considera que un sistema político es en realidad un conjunto de "interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente [*sic*] valores en una sociedad"[50] —o sea, un sistema político es un sistema social, pero no es el único—. Ahora bien, el ambiente como totalidad contiene dos componentes, uno llamado intrasocietal y el otro extrasocietal. El primero incluye todo lo no político —la economía, la cultura, la estructura social y la personalidad individual—, mientras que el segundo —lo exógeno— abarca los sistemas que no están al interior de esa sociedad: los conceptos de globalización e internacionalidad son extrasocietales, porque no forman parte de una nación específica.

De acuerdo con Easton, hay perturbaciones que son positivas para el sistema, al tiempo que hay otras que son "neutras" y otras tantas que son negativas; éstas últimas generan tensión, entendida como un momento en el que las perturbaciones toman fuerza y amenazan con salir de su límite de control, afectando las llamadas "variables esenciales". Siguiendo al autor, si esas perturbaciones no son controladas, es prácticamente un hecho que terminen por romper con ese sistema de conducta o de variables esenciales que le ofrecen persistencia. En la misma lógica, se da el caso de que las variables esenciales se mantengan funcionando bajo una pertinaz ola de presión, porque ésta no ha sido

[49] Véase Haynes (s.f.).
[50] Véase "Categorías para el análisis sistémico de la política", contenido en: Easton, David (1966, 221). *Enfoques sobre teoría política*. Segunda reimpresión en español 1992. Buenos Aires: Amorrurtu.

suficientemente agresiva como para volar por los aires el funcionamiento del sistema en lo general. En otras palabras, el sistema funciona, aunque trabajosamente, esforzadamente.

Easton considera que el hecho de que existan perturbaciones negativas no significa que el sistema esté automáticamente fuera de servicio, porque si eso ocurriera, simplemente no habría sistema —pensándolo de otra forma, hay sistemas más fuertes que otros—. Y, para eso, el autor propone dos figuras: intercambio y transacción. El término "intercambio" es la reciprocidad de las relaciones entre el sistema político y los demás sistemas del ambiente, mientras que "transacción" es un efecto que actúa desde-hacia una dirección concreta, que en este caso sería del sistema ambiental al político o del político al ambiental. Así, si el sistema político asigna de forma "autoritativa" los valores a una sociedad, el sistema ambiental "aleja" de su estabilidad las relaciones de poder del sistema en cuestión. Ello quiere decir entonces que tanto la transacción como el intercambio son un enlace de la relación insumo-producto, o *input-output,* a la que se hacía referencia en el punto inicial, el de la *black box*.

Si vamos cerrando la pinza, es factible identificar que la demanda y el apoyo son los dos insumos clave para entender el sistema político y su correspondiente tensión. Aquí hay que ubicar dos definiciones paralelas de demanda y apoyo; la primera es que estos insumos funcionan como "marcadores" del ambiente en lo que se refiere a lo político, ya que si aquellos disminuyen o aumentan, se puede dar la modificación de las variables esenciales; es decir, que los insumos producen, al final del camino, determinados efectos a los que Easton llama "productos políticos", "decisiones" y "acciones de las autoridades".[51] La segunda definición es que la demanda es la estimulante del apoyo y dependiendo del apoyo que reciba la demanda se genera una conducta que la satisface o no; luego entonces, entre la demanda y el apoyo se genera una toma de decisiones que supone la capacidad de enfrentamiento del sistema a una tensión determinada, generando una conducta que puede llegar a ser pronosticada. Por supuesto, también puede entenderse esa relación de demanda-apoyo-producto como retroalimentación porque esos elementos son —ya se mencionó— "marcadores" de la autoridad pero también de la sociedad en un lapso dado; es decir, que la retroalimentación permite al sistema político sobrevivir, ya que éste puede optar por el *statu quo* o un "golpe de timón" y con ello seguir teniendo el control.

[51] Véase Easton (1966, 228 y 229).

Todo lo anterior se resume —para efectos de este trabajo de investigación— en una frase: la ingobernabilidad es la consecuencia de la tensión que se genera a partir de una sobrecarga de perturbaciones negativas sobre el sistema político. O bien, es una consecuencia de un desequilibrio en la *black box*; por ejemplo, se dio un exceso de demanda al que no se pudo, no se quiso o no se supo cómo apoyar apropiadamente, en el tiempo pertinente. *Ergo*, la DOT es el resultado de una sobrecarga de perturbaciones en la capacidad del sistema político para controlar la compra-venta de un producto o servicio ilícito o en condiciones ilícitas. Sistémicamente hablando, la DOT es una perturbación del ambiente total del mundo entero —o una buena parte de él, al menos— que supone la ausencia de un "ciclo virtuoso" del cambio político, de la regeneración de dicho ciclo para mantenerse funcional. Es algo así como la incapacidad que se produce en el cerebro cuando hay atrofia cerebral cortico-subcortical: a la muerte del tejido neuronal se agrega la incapacidad para poder generar reemplazo, lo que a la larga deriva en un deterioro cognitivo, entre otras cosas. En este escenario, habría que pensar que la DOT puede producir una "atrofia" cuando, al combinarse con otros factores, genera el llamado "Estado fallido", mientras que el sistema político puede evitar tal deterioro irreparable si hace lo pertinente para impedir que el "ciclo virtuoso" del cambio político se interrumpa.

Se puede afirmar que la retroalimentación es un vaso regulador de los errores políticos, puesto que —al menos en el discurso— los actores políticos aprenden de sus pifias y procuran eliminar o minar las fuentes de esos errores. Por supuesto, si la retroalimentación no es tomada en cuenta, el sistema se decanta como ineficaz y/o inflexible.

Como se verá en otros capítulos, el gran problema, desde la lógica sistémica, es que, al menos con la DOT, la retroalimentación es una labor cansina, insuficiente, cooptada por una ingente cantidad de intereses que hacen de la ilógica una práctica común en algunas porciones de la comunidad internacional.

2.8. Lógica sistémica y Benchmarking

Y, ¿cómo identificar *benchmarks,* de acuerdo con dichas nociones de la escuela sistémica? Aquí se aplicó la visión de James Anderson y su *Public-Policy Making:* Anderson propuso un

modelo[52] a partir de Easton y Jones —entre otros— para desarrollar políticas públicas en el enfoque sistémico, en cinco pasos:

1) Definir el problema que vincula a la gente y al gobierno (interés común).
2) Generar una propuesta aceptable y pertinente.
3) Legitimar la propuesta y ponerla en acción.
4) Utilizando la "maquinaria estatal", se asegura que la propuesta opere.
5) Evaluar los resultados para suponer el grado de efectividad.

A dicho modelo se le conoce popularmente como "modelo secuencial de política pública", que toma en cuenta muchas cosas más allá del mero concepto de política, pues el autor contempla factores que difícilmente se ven en otros modelos; por ejemplo: la corrupción, el soborno, el ejercicio del poder mismo, la negociación, el conflicto, la contraposición de ideas, la lucha de intereses entre diversos integrantes del sistema, etcétera. De ahí la relevancia de Anderson para este trabajo de investigación.

Diríase que la investigación practicada y presentada en este documento busca *benchmarks* que sean susceptibles de implementación netamente sistémica —y, si se quiere, con evidencia neocorporativista— y es estrictamente una reacción a ciertas presiones que se inscriben en términos de la gobernabilidad, entendida como un estado de coordinación de la acción individual en torno al orden social, no en términos de lo que los analistas políticamente correctos suponen como un tipo de gobierno fundamentado en la interacción del Estado con los demás actores que no forman parte de él. Así las cosas, se presentan las principales presiones que se exhiben como elementos de interés para identificar *benchmarks* de acuerdo con la visión sistémica y con la realidad nacional identificada en México, considerando como base el lapso 2006-2011.

2.9. Las presiones sistémicas

- Presión negativa: el avance del narcotráfico en términos de feudalización a lo largo y ancho del país, acompañado de un fuerte incremento en la percepción ciudadana de

[52] Véase Anderson (1990, 11-14).

una delincuencia común más violenta, así como de un crimen organizado con control sobre 35 ramos delictivos.[53]

- Presión negativa: la demanda de narcóticos para los Estados Unidos se combina con la oferta incontrolable de armamento bélico desde los Estados Unidos a México, de forma subterránea.[54]
- Presión negativa: el Estado de fuerza de los municipios es el eslabón más débil en el combate al narcotráfico, por motivos de personal, armamento, equipo y entrenamiento.[55]
- Presión positiva: en México, evitar que crezca esa cifra de siete por cada diez municipios que poseen un grado —graduado desde mínimo a máximo— de infiltración de —al menos— un cártel del narcotráfico.[56]

2.10. El sistema de paz y el sistema de guerra

Con estos elementos en la mano es factible entrar en el terreno donde se combina el enfoque sistémico —y, por supuesto, estructuralista— con los modelos de atención a la ingobernabilidad e inestabilidad que se aplican para identificar Estados fallidos, desde dos visones: la del organismo encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la visión del Center for Systemic Peace (CSP), de George Mason University. Primero, se delinearán las nociones que dicho Centro sostiene para realizar su trabajo de investigación para el PNUD, a sabiendas de que para muchos puede ser un enfoque demasiado frío —como todo trabajo sistémico y estructuralista suele ser— pero, con todo, ofrece una lectura objetiva de la paz en tiempo real.

El CSP parte justamente de las ideas de Easton; trabaja[57] bajo la idea del *black box* y considera que, en términos de teoría sistémica, la sociedad se ve en una permanente

---

53 Que por sus diversas implicaciones a la seguridad nacional son: 1) traición a la Patria; 2) espionaje; 3) sedición; 4) motín; 5) rebelión; 6) terrorismo; 7) sabotaje; 8) conspiración; 9) piratería; 10) violación a la inmunidad y neutralidad; 11) terrorismo internacional; 12) violación de los deberes de humanidad; 13) genocidio; 14) evasión de presos; 15) quebrantamiento de sanción; 16) armas prohibidas; 17) asociaciones delictuosas; 18) ataques a las vías de comunicación; 19) uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo; 20) violación de correspondencia; 21) delitos contra la autoridad; 22) producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos; 23) delitos contra el libre desarrollo de la personalidad (pornografía infantil; corrupción infantil; turismo sexual; lenocinio; trata de personas; apología del delito); 24) revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática; 25) desaparición forzada de personas (entre otros delitos cometidos por servidores públicos); 25) responsabilidad profesional (particularmente, delitos de abogados, patronos y litigantes); 26) falsedad (tanto en moneda como en toda clase de documentos, grados jerárquicos, profesiones); 27) delitos contra el consumo y la riqueza nacionales (particularmente, destrucción de materias primas, productos agrícolas o industriales o medios de producción); 28) delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual (particularmente, abuso sexual, estupro y violación); 29) delitos en materia de inhumaciones y exhumaciones; 30) delitos contra la paz y seguridad de las personas; 31) delitos contra la vida y la integridad corporal (particularmente homicidio); 31) privación ilegal de la libertad; 32) delitos en contra de las personas en su patrimonio (robo y extorsión); 33) encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita; 34) delitos contra el ambiente y la gestión ambiental y 35) delitos contra el derecho de autor (incluyendo todo tipo de "clonación") (*CPF*, 2009, 45-183). Nuestra legislación federal no visualiza al crimen organizado como un *holding* criminal. En consecuencia, los delitos federales citados del Código Penal Federal se presentan de forma ilustrativa y no representan de manera alguna una interpretación de la ley sino una reflexión personalísima del investigador.

54 "[…] en mayo de 2010, el gobierno mexicano informó que de 75 mil armas confiscadas, alrededor de 60 mil eran armas procedentes de los Estados Unidos […]" (CLEI, s.f.). Entrevista a Coldy Goodman, coautor de *US Firearms Trafficking in Mexico: New Data and Insights Illuminate Key*.

55 Por ejemplo, Zacatecas tiene 3 mil policías para 58 municipios (NTR 2011).

56 Declaración del experto de la ONU, Eduardo Buscaglia (Gómora 2012).

interacción con tres fuerzas de poder similar y que en algunos momentos una de esas fuerzas adquiere más potestad que sus pares, generando inestabilidad; dichas fuerzas son la gobernabilidad, el conflicto y el desarrollo;[58] para este caso, la *gobernabilidad* es "[…] un estado de coordinación de la acción individual en torno al orden social, a la vez que el conflicto es el costo del consenso social y el desarrollo es el nivel de bienestar de una población […]".[59] Así, la prosperidad de una sociedad específica depende en gran medida de su capacidad para mantener un equilibrio permanente en esta tríada, ya que de no hacerlo se generarían efectos indeseables; citando algunos ejemplos:

- Gobernabilidad alta con conflicto y desarrollo bajos generan dictaduras.
- Conflicto alto con gobernabilidad y desarrollo bajos generan guerras civiles.
- Desarrollo alto con gobernabilidad y conflicto bajos generan anarquía.

La tríada no puede saltarse un episodio de inestabilidad —cuando una fuerza adquiere más poder que otras dos— considerando que esto es normal; el grave problema se da en la forma de neutralizarla, tanto en velocidad como en eficiencia. Si se atiende con eficiencia pero con lentitud, la inestabilidad agrede más a la sociedad; si se atiende a gran velocidad, pero se hace mal, se deja un foco inestable que reventará tarde o temprano, hipotecando el futuro de una o varias generaciones. En consecuencia, el Estado Nacional es un sistema sujeto a inestabilidad que debe prever dicha perturbación en sus escenarios a todos los plazos, estableciendo un catálogo de medidas y contramedidas para intervenir de inmediato en el problema, en el claro presupuesto de que dichas turbulencias no respetan ideología, nivel de vida ni la educación promedio de la población.

2.11. El "Sistema…" en México

El CSP estimó en 2010 que en el caso de Ciudad Juárez[60] —México— el nivel de inestabilidad fue tan gravemente alto —se alargó demasiado y las medidas fueron ineficaces— que lo muestra señaladamente como territorio de guerra, en el mismo nivel que Cali en Colombia o Irak.[61] Por lo tanto, un Sistema de Paz será aquel que puede maniobrar al interior de un Estado dado, para controlar cualquier inestabilidad de inmediato y con acciones

57 Véanse Marshal, y Cole (2009, 2).
58 Véase Marshall (2008, 8).
59 Véanse Marshall, y Cole (2009, 8).
60 Véase CSP (s.f., 5). También se observa con nitidez en un "mapamundi" de Marshall, y Cole (2009, 6).
61 Véanse Marshall, y Cole (2009, 5).

de erradicación, mientras que un Estado de Guerra será aquel que por omisión, incapacidad o complicidad, no interviene para desaparecer la inestabilidad ya manifiesta; es de entenderse que cada Estado debe contar con un mecanismo de monitoreo endógeno que le permita identificar las variables que puedan intervenir en un episodio turbulento y contar con la capacidad apropiada para intervenir inmediatamente en su remediación. No se habla exclusivamente de soldados y armamento sofisticado para controlar una turbulencia; por ejemplo, debe contarse con un Banco Central autónomo, suficientes divisas, funcionarios debidamente capacitados y un arsenal de políticas públicas que puedan combinarse con todo lo anterior para intervenir en los mercados de manera que la población sufra el menor daño posible. En el caso social, el Estado debe contar con un sistema de visualización panóptica que le permita ubicar desequilibrios comunitarios que agredan a una población específica y actuar en consecuencia, por ejemplo ante un brote epidémico. Debe quedar claro que estos sistemas de visualización no actúan exclusivamente en emergencias, sino todo el tiempo, fortaleciendo el nivel de bienestar de la población y en, consecuencia, incrementando el capital humano que posea el país como tal. En este terreno, una sociedad justa no es aquella que reparte de manera idéntica sus recursos a sus pobladores; aporta a cada cual lo que debe recibir. Una tarea formidable.

2.12. Cómo llega la inestabilidad al sistema

De acuerdo con lo visualizado por el CSP, la inestabilidad que genera la violencia en un Estado puede deberse a tres motivos, a saber: por efecto de la globalización, por efecto del Sistema-Nación o por un efecto estocástico.

- El efecto de la *globalización* se da cuando el Estado-nación sufre una ruptura momentánea en su capacidad defensiva y permite que una influencia exterior ingrese en su núcleo de poder —económico, político, social y militar—, llegando al extremo de influir en sus decisiones soberanas. Esa ruptura momentánea puede ser una mala decisión económica —influida por el Banco Mundial, por ejemplo— en las oficinas de Hacienda, o un erróneo proceso de protección de las fronteras internacionales que permiten la entrada de criminales al país.
- El efecto del *Sistema-Nación* es propiamente endógeno y se da cuando un agente de la tríada —gobernabilidad, conflicto, desarrollo— “[…] ignora, viola, abandona o

sustituye por otro más benigno o maligno —según sea el caso— un acuerdo normativo que impacta a una parte del sistema […]", tal como lo dice Samuel Huntington[62] en su *The Clash of Civilizations*.

- El efecto *estocástico* no es producido desde el exterior y tampoco es generado por un agente de la tríada, sino a partir de un suceso fortuito, inesperado, que agrede a una parte del sistema, generando una especie de efecto dominó. Un ejemplo típico de esta clase de efecto se da en situaciones donde el estado democrático de un país permite que una expresión libre termine por agitarse en una especie de efecto mariposa y cierre con una explosiva manifestación violenta.

2.13. Cómo progresa la inestabilidad en el sistema

Para atender el tema de la inestabilidad progresiva —como una suerte de cáncer en avance metastásico— el CSP considera el modelo del sistema societal[63] de Monty Marshall. En ese documento, Marshall indica que el progreso de un sistema inestabilizado se da en tres momentos:

- En plena estabilidad, la dinámica del sistema societal funciona en la lógica esperada; un núcleo sistémico genera las fuerzas de la tríada —gobernabilidad, conflicto y desarrollo— hacia los diversos sistemas regionales, que a su vez integran a un sistema global; así, el núcleo sistémico es el corazón planetario clasificado por categoría —social, económica, política, ambiental, etcétera—, y los sistemas regionales también pueden identificarse por los mismos estratos, aunque Marshall los señala con mayor parquedad: "norte y sur".
- Al darse la inestabilidad, se genera una "difusión espacial" que —dependiendo del origen de dicha turbulencia— puede darse del núcleo al sistema global o bien del sistema global hacia el núcleo. En todos los casos —aun en el estocástico— los sistemas regionales son los que sufren siempre los primeros efectos, porque de la totalidad al núcleo hay una distancia razonablemente amplia para reaccionar y paliar los efectos. Esto se vio nítidamente durante el *big crunch* de 2007, en el que los Estados Unidos y Alemania fueron los primeros en recibir la embestida financiera y los países más pobres comenzaron a sufrirla hasta bien entrado 2009.

---

62 Véanse Marshall, y Cole (2009, 2).
63 Véase Marshall (2008, 11).

- En la siguiente fase, la inestabilidad agrede al interior del núcleo de cada sistema regional, generando des-ensamblajes y, en algunos casos, desintegración sistémica; Marshall entiende por des-ensamblaje —al estilo derridiano— una suerte de interrupción brusca en el *switch* societal —la gobernanza, el gerenciamiento público sin resistencias— y la escalada veloz a una pérdida de gobernabilidad, adueñándose las rupturas de los tejidos sociales.
- Finalmente, las rupturas de los tejidos sociales comienzan a unirse entre sí —de la misma manera que varias cortaduras en una misma zona se hacen grietas si llegan a tocarse— para producir un enorme boquete por la ausencia de consenso social y de marcada ausencia de Estado de derecho, dándose por resultado el Estado fallido. Aquí hay que tener cuidado: Marshall nunca dice que el Estado fallido se declara si y solo si es en toda una nación: puede existir un fenómeno de desintegración societal en un solo municipio: ahí está Ciudad Juárez.

2.14. El reloj del caos sistémico

¿En cuánto tiempo puede ocurrir algo así? Tanto Marshall como los expertos del CSP no ponen fechas ni plazos, pero sí ofrecen pistas para analizarlo. Le llaman “dimensiones de la gobernabilidad” y entienden que tales dimensiones perfilan la capacidad de un Estado-nación para mantenerse en los límites de la tríada, de acuerdo con una metodología de medición en los términos siguientes:[64]

- Máxima gobernabilidad. Más de diez puntos (alta calidad de las instituciones políticas, restricciones con sanción a los servidores públicos profesionales, fuerte estímulo a la competencia política y electoral), con ejemplos —al 2009— como Noruega, Australia e Islandia. Este modelo le llama Marshall “democracia integrada”.
- Nula gobernabilidad. Menos de diez puntos (nula calidad de las instituciones políticas, sin restricciones ni sanción a los servidores públicos profesionales, con ausencia de estímulos a la competencia política y electoral), con ejemplos —al 2009— como Bolivia, Turquía y Mozambique. Este modelo se llama “autocracia”.
- Gobernabilidad simulada. Que oscila entre más o menos cinco puntos, caracterizada por uno o varios grupos facciosos que, de acuerdo con sus intereses, manipulan las

[64] Véanse Marshall, y Gurr (2003, 18).

instituciones para ser impolutamente liberales un día y tiranos al día siguiente; ejemplos: México,[65] Rusia y Sudáfrica. El modelo se llama “anocracia”.

- Y, finalmente, la ausencia absoluta de toda posibilidad a plazo mediano de un mínimo de garantías para poder instaurar un Estado de derecho. Los ejemplos pululan: Afganistán, Chad, Sierra Leona, Somalia, Sudán. Todos estos están calificados como Estados fallidos.

2.15. Cuando el sistema inestabilizado sufre violencia

De acuerdo con lo recorrido, un Estado-nación que es perturbado de manera endógena o exógena y no es atendido de manera oportuna y competente para remediar su afección —se entiende desde un punto de vista organicista— a través de sus diversos mecanismos de acción, queda entonces sometido a un episodio de difusión espacial y, posiblemente, a otro de difusión nuclear. Es el momento oportuno para atender, en concreto, el tema de la violencia. En 2009, se hizo la revisión más reciente al modelo *State Failure Problem Set* (PITF) desarrollado en el *Center for International Development and Conflict Management of University of Maryland*. Siguiendo el documento[66] —que permite clasificar con relativa facilidad el estado que se guarda en términos de inestabilidad política de un país concreto ,claro está, una vez que se reúnen los datos sólidos y válidos—, puede desprenderse que la violencia se convierte en un factor de alerta cuando las acciones preventivas y remediales del Estado no pueden eliminarla con facilidad —en el notorio entendido que el Estado tiene que mantener en calma su propia facultad coercitiva— por ninguna de las vías de las que dispone. En cambio, la violencia es un factor de alarma *cuando* simplemente no puede detenerse, por más *inputs* que se le apliquen para extinguirla o, al menos, reducirla, acotarla. Es de entenderse que la violencia por sí sola no puede poner en riesgo a Estado alguno; es la combinación de diversos elementos exógenos y endógenos al Estado los que la hacen auténticamente peligrosa; por ejemplo:

- Una trifulca de estudiantes por sí sola —peleándose entre ellos— no derrumbaría ninguna nación: si al intentar detenerlos, varios de ellos mueren por disparo de arma de fuego de un grupo militar, la combinación sí puede generar un efecto dominó bajo un término conocido, “rebelión y opresión”;

[65] Un detalle: México pasó de *“anocracy”* a *“democracy”* de 2009 a 2011. La transición puede observarse contrastando el mapa “Regimes by Type 2011” (Systemic Peace s.f.) y la gráfica “Authority Trends, 1946-2010: Mexico” (Sustemic Peace s.f.b).

[66] Véase Global Policy (s.f.a).

- Un estado azotado por narcotraficantes armados que disparan a todo lo que encuentran a su paso para instaurar un régimen de miedo que ellos controlen a manera de un gobierno de facto, es una amenaza real al Estado porque se pretende sustituir el gobierno y el pacto social, base de cualquier república;
- Un periodista al que se le llama por teléfono desde una oficina corporativa para sugerirle que no publique una nota específica, no pasaría de ser una agresión a la libertad de información; empero, si se le agrega que no es el primer periodista que recibe esos telefonemas y que siempre funcionan inhibiendo, se traduce en un conflicto: la lucha entre dos poderes fácticos, no legales.

2.16. El ranking *de los eventos complejos*

En otras palabras, la violencia combinada con factores como la intimidación, la represión, la opresión y la desconfianza entre los diversos componentes del Estado, sí puede facilitar el rumbo para avanzar de la difusión espacial en términos del sistema global a la agresión del núcleo o de los diversos sistemas regionales; y ahí se dará el movimiento al *switch* societal, la gobernanza. Finalmente, la violencia siempre opera bajo un fin porque no es una máquina tonta; tarde o temprano será utilizada para un propósito que puede ser deliberado y abierto o improvisado y oculto, dependiendo de los agentes —actores— que intervengan en ella; el PITF llama "eventos complejos" a esos procesos violentos que buscan un objetivo. Dichos eventos son los siguientes:[67]

- *Guerra étnica y política.* Episodio de violencia entre uno o varios gobiernos contra minorías raciales, religiosas o de cualquier otra índole.
- *Cambio adverso de régimen.* Cambio drástico y mayúsculo de un estilo de gobierno, incluyendo modificaciones radicales en el componente constitutivo, de gerencia pública, pacto federal y acción electoral.
- *Genocidio.* Promoción, ejecución e implicación del gobierno, sus élites y demás agentes con autoridad, para facilitar la muerte de una porción sustantiva de una comunidad específica.

[67] Véase *Polity IV* (2006).

- *Politicidio.* Las élites de gobierno y demás agentes con autoridad generan un estado de terror e indefensión a una comunidad específica, por medio de una política de pasividad e incapacidad para atenderla sistemáticamente.

Cada uno de esos eventos complejos afecta de manera distinta al Estado-nación que involucra, generando presiones, estímulos y solicitudes en magnitud diferente y, a su vez, afectando estructuras, actores y reglas, también de naturaleza diversa. Diríase entonces que, pese a la costumbre de ubicar la democracia y la autocracia como los extremos comunes de la relación entre gobernantes y gobernados, en realidad existen otros elementos —además de la democracia pura— que no necesariamente son intermedios, pero sí complementarios para una lectura más precisa de los modos de cualquier Estado; es decir, la anocracia y el por todos tan temido Estado fallido. Por otra parte, vale la pena enfatizar al caso mexicano, que ostenta una inobjetable anocracia, que a ratos exhibe gestos demócratas, otros tantos autócratas y —como dice Monty Marshall—[68] "[…] ofrece resultados incoherentes en términos de cualquier práctica democrática, reflejando en todo momento una clara vulnerabilidad y proclividad a la turbulencia […]".

2.17. La sintomatología anocrática (mexicana)

Se apunta la lista de señales que tanto Marshall como el CSP indican propias de la anocracia, que se toma textualmente del apartado conocido como "Polity IV", una suerte de clasificador de Estados, que utilizan los investigadores de la *George Mason University* para efectuar sus labores del *Global Report:*

- Se caracteriza (el Estado anócrata) por la presencia de instituciones y élites políticas que se muestran incapaces de asegurar el desarrollo de su comunidad.
- Sus instituciones reflejan inestabilidad, ausencia de calidad y una especial ineficiencia en el campo político para sortear inestabilidad interna, conflictividad, eventos armados, modificaciones repentinas de liderazgos regionales, entre otros.
- Ofrece comportamientos que oscilan entre democracia y autocracia, pero no es factible poder determinar si todo el tiempo se encuentra en una sola de éstas.

[68] Marshall, y Cole (2009, 8).

- Es común encontrar en un Estado anócrata una gran apertura económica, acompañada de una reducida apertura política, democrática y de respeto a las libertades civiles.
- Un Estado "se hizo" anocrático por: una transición inconclusa de un régimen autócrata, la aplicación de reformas estructurales parciales que no prosperaron, dejando aún más débiles las instituciones; un agotamiento excesivo de las instituciones por el combate a la corrupción; conflictos emanados de un modelo social que, en lugar de ofrecer estabilidad, terminó por consolidar a los poderes facciosos; incluso algunos regímenes intentaron mejorar sus instituciones pero fueron reventadas por intereses de sus grupos sociales, políticos y económicos; también puede deberse a políticos ambiciosos y oportunistas o, simplemente, porque sus gobernantes perdieron el control de la dinámica política que producía gobernabilidad efectiva y ahora, lo cual conlleva ingobernabilidad.

Será tema para los expertos en democracia y participación social si están de acuerdo o no en las razones que el CSP argumenta para ubicar a México como un Estado anócrata.

2.18. Cuando la violencia alcanza al núcleo del núcleo

En términos estrictamente espaciales, el núcleo del núcleo de un país cualquiera es una localidad; es decir, que el país tiene un núcleo geográfico llamado municipio y éste a su vez contiene otro (localidad) que, al sumarse a decenas de otros, da coherencia y estructura a ese gran territorio. Diríase en ese mismo tono organicista, que la localidad es el átomo de un país. Así, cuando se afirma que la violencia alcanza al núcleo del núcleo,[69] puede interpretarse de dos formas:

- Si la violencia irrumpió desde el núcleo hacia el sistema global, indudablemente será aquél el primer afectado.
- Si la violencia inició exógenamente desde el sistema global hacia adentro, no hay duda de que la metástasis está confirmada y el núcleo ya fue *tocado*, infiltrado.[70]

[69] En el entendido de que tanto los seres humanos como los Estados requieren energía para seguir viviendo y, en consecuencia, quien controla el núcleo tiene el control de la gestión energética. Es decir, que la salvaguarda del medio ambiente va de la mano con la salvaguarda de la energía, tanto por razones políticas como económicas. Así lo sugiere el intelectual y militar francés Pierre Gallois en sus trabajos sobre geopolítica; este hombre es el generador de la llamada "disuasión nuclear a la francesa" o tener el poder nuclear no para utilizarlo, sino sólo para ostentarlo. (Gallois 2005).

[70] En otras palabras, "[…] a network society is the connection of points as much as the state system of modern Europe and by extension the world ever was. Globalization (ontologically) rests upon exactly the same idea of homogeneous, calculable space […]" (Elden 2004, 9).

En cualquiera de los dos casos, la violencia existente en el barrio, en la calle, que sumadas en su totalidad nos da un pueblo —una localidad— puede ir hacia un municipio entero —a menos que el sistema global sea el primer infectado— para continuar con su acción devastadora, lo cual es síntoma de que la tríada está en un episodio desequilibrante serio que puede ser aún mayor de lo previsto. Todo lo anterior conduce a una afirmación inquietante: existen barrios fallidos, localidades fallidas, municipios fallidos.[71] ¿Cómo es posible semejante cosa, si la opinión pública afirma que los Estados-nación son los que pueden llegar a una falla irremediable?[72] Habrá que tomar en cuenta algunas consideraciones:

- No hay evidencia disponible, a nivel mundial, de que un evento genere un Estado fallido *nomás porque sí*, apareciendo súbitamente en todo el territorio nacional; siempre hay un episodio primero, un *big bang* de la ingobernabilidad.[73]
- En el caso de un grupo criminal —ya sea del crimen organizado o del delito común— éste siempre necesita una base social y ésta siempre será en un barrio.[74]
- Todo Estado fallido es el final de un largo proceso de descomposición social en el que un poder fáctico obtiene el control de un territorio, tras una batalla con todos los agentes estatales, incluyendo desde, entre y contra la propia población.[75]
- La resistencia a un ataque sistémico de violencia siempre es estocástica en términos de la dosis e intensidad de la ésta; para un estado industrializado, próspero y con alto nivel educativo habrá mayor inversión en violencia que la que se enfoque para un estado retrasado en todos los sentidos. Por lo tanto, resulta difícil creer que todos los municipios de todos los estados de un mismo país se declaren feudalizados al mismo tiempo.[76]

---

71 "[…] en ciertos países se han cuestionado además los medios indirectos que ha ejercido el gobierno para impedir que miembros de la oposición se puedan presentar a elecciones, el financiamiento de las campañas con dinero ilícito y la influencia del paramilitarismo en algunos distritos electorales. En otros se manipulan los resultados de las elecciones municipales, o cuando éstas han sido ganadas por candidatos de partidos opositores se les ha despojado de sus facultades y recursos, o se les han iniciado procesos judiciales […]" (OEA y PNUD 2010, 64).

72 Un Estado fallido es un Estado soberano que ha fallado en: a) suministro de servicios públicos; b) pérdida del control físico de su territorio; c) pérdida de su autoridad legítima; d) pérdida de su capacidad para interactuar con otros miembros de la comunidad internacional. Elaboración propia con datos del Fund for Peace. Véase FFP (s.f.a).

73 El poderoso Council on Foreign Relations considera los siguientes síntomas: "[…] a) corrupción rampante; b) elites depredadoras; c) monopolio del poder; d) ausencia de reglas del juego que todos sigan; e) divisiones étnicas o religiosas muy severas […]" (CFR 2007).

74 El barrio es el origen espacial del control territorial; un caso extremo de esta clase de control más allá de cualquier normativa pública lo constituyen los clanes barriales de la N´Dranghetta, que han llegado al extremo de tener una ´ndrine o controladora en 155 territorios específicos de Calabria con unos 2 mil integrantes de "tiempo completo". "Secondo le forze dell'ordine in Calabria sono attualmente operanti circa 155 famiglia (definite 'ndrine o cosche) che affiliano circa 6000 persone" (Varano 2012). Hay que considerar que solamente se cuenta la zona de Calabria; faltan Campania, Sicilia, Puglia….

75 "[…] a legacy of vengeance seeking group grievance or group paranoia […]" (FFP, s.f.b).

76 Ni en casos extremos, como el de Pablo Escobar Gaviria, se vio una totalización mafiosa en Colombia al mismo tiempo: "[…] con su inmenso capital, construye un barrio de 300 casas, donándolo en su totalidad a personas pobres que habitan tugurios en el basurero de la ciudad. Va de barrio en barrio construyendo canchas de futbol e iluminando las ya existentes […]" (Legarda 2004, 35).

- Si la violencia ataca por el componente tríadico “conflicto”, es de esperarse que existan cuartos de consenso y rutas de negociación que actúen de inmediato, ralentizando la acción violenta.
- En el caso de que el episodio violento fermente por “desarrollo”, seguramente reventaría por uno o dos componentes —por ejemplo, empleo y remuneración—, pero se antoja difícil creer que combustione todos los componentes: además de empleo y remuneración, educación, vivienda, salud, equidad, etcétera.[77]
- Finalmente, si la violencia se activa por el lado de “gobernabilidad”, suena dudoso que todos los componentes del tablero de control social se inhabiliten al mismo tiempo y que, además, todos los pobladores actúen de manera concertada, robotizada.[78]

2.19. De Estado fallido a estado fallido

Por todo lo anterior, se puede decir que no hay Estados fallidos que arranquen de cero a cien, uniformemente, integralmente. Forzosamente por algún lado inicia el conflicto y de ahí avanza el caos como reguero de pólvora; en consecuencia, lo que México está viviendo es un episodio intermedio, en el que los criminales atacan el tejido social a la vez que lo necesitan. Así, podría pensarse que el lapso transcurrido entre la feudalización de una calle a la feudalización de un país entero, puede ser corto o largo, pero siempre ocurrirá progresivamente, puesto que es imposible que de un día para otro una nación entera se declare “fallida”, de la misma manera que no podría comprenderse que una empresa próspera entre en bancarrota de un momento a otro.

Éste es el elemento crucial de este documento: indagar aquellas prácticas que impidan o ralenticen el crimen organizado en su avance por el país y, deseablemente, orillen a esa clase de crimen a replegarse hasta niveles controlables,[79] pues, como es de entenderse, no hay forma de eliminar por completo a un ente capaz de cometer treinta y cinco modalidades

[77] En otras palabras, si hubiera una fractura estructural y sistémica de todos los sectores productivos no sería un Estado fallido, sino una guerra civil porque ésta parte de dos visiones políticas distintas, no criminales: “[…] pertenecen a una misma comunidad política, existe cierto balance entre las partes y existe un alto nivel de confrontación que determina conductas extraordinariamente brutales […]” (Posada 2001, 5).

[78] Es decir, que el ataque por parte del crimen organizado se diera en forma consensuada con el Estado y que, además, los ciudadanos estuvieran conformes con ello. Un síndrome de Estocolmo colectivo. Un caso extremo es el de Brasil o, más concretamente, Rio de Janeiro, con sus favelas feudalizadas. La dominación del narcotráfico sobre la población llegó al extremo de que a la entrada de la favela Manguinhos los criminales construyeron barreras de concreto y varilla con su correspondiente “caseta” para entrar o salir a pie. El 14 de octubre de 2012, 1 mil 500 policías de élite, acompañados de helicópteros y tanquetas de la Marina entraron a Manguinhos, de madrugada. Antes, excavadoras y explosivos tuvieron que utilizarse para abrir paso a la favela. Horas después, la Marina y las Fuerzas Especiales se retiraron para dejar a la comunidad bajo la protección de miles de policías civiles. ¿No había sido sustituido el Estado en esa comunidad, que no estado o país? (Arias 2012, 5).

[79] En el entendido de que no existe un solo país sobre la Tierra que pueda presumir de “cero delincuencia organizada”. Como se verá en el apartado relacionado con los *benchmarks*, países como Luxemburgo y Suiza no tienen problemas de violencia producida por el narcotráfico, como México o Colombia, pero a cambio se las ven con delitos cibernéticos y lavado de dinero. Véase, para el caso luxemburgués, el documento oficial de aquel Estado, *Crime Prevention Strategy* (2000) y, para el caso suizo, véase Confédération Suisse (2011).

distintas de delito[80] o desde México dirigir operaciones criminales en cuarenta y siete países.[81] Como puede verse, las ideas de Marshall y demás personajes vinculados a los *think tanks* mencionados, señalan que en una fase de inestabilidad, si ésta llega a mantenerse por demasiado tiempo y fuerza, es factible que el sistema de gobierno de ese espacio concreto termine por "fallar". Y el fallo no necesariamente es de un Estado, sino de un estado, un municipio, una localidad.

2.20. Pronóstico; FODA; enfoques aristotélico y socrático

En el trabajo desarrollado, el análisis empleado es de multicriterio: en el primer apartado, donde se apuntan las prácticas contra DOT que diversas fuentes gubernamentales consultadas han aplicado o aplican contra aquellas, el tono es descriptivo por completo; en el terreno donde se analiza a profundidad el conjunto de prácticas para emitir juicios y conclusiones, el enfoque pasa a una combinación descriptiva-explicativa y aplica otras clases de análisis, apoyándose en herramientas de *backcasting*, *nowcasting* y *forecasting*,[82] además de FODA, causa-efecto aristotélico y método socrático.[83]

2.20.1. Los ejercicios de pronóstico

Un pronóstico es, en palabras sencillas, un ejercicio de anticipación del futuro a través de huellas, señales y pistas que, para hacerlo comprensible a otras personas, se desagrega en escenarios[84] —buenos, regulares, malos, por ejemplo—. En análisis político, elaborar pronósticos no solamente es un trabajo que requiere dominio de diversas herramientas cualitativas y cuantitativas, sino de un fluido interminable de información en el que puedan encontrarse esas huellas que permitan señalar "lo que puede ocurrir". Empero, no solamente es factible trabajar en la identificación de futuros; también se pueden generar pronósticos del pasado —aunque suene a oxímoron—, estudiando lo que sucedió y si en determinado momento era posible optar por una decisión distinta de la que finalmente se tomó; de hecho,

---

[80] Véanse las 35 modalidades delictivas en las que el crimen organizado ha participado en México. (CPF 2009, 45-183). Nuestra legislación federal no visualiza al crimen organizado como un *holding* criminal. En consecuencia, los delitos federales citados del Código Penal Federal se presentan de forma ilustrativa y no representan de manera alguna una interpretación de la ley sino una reflexión personalísima del investigador.

[81] […] según el doctor Eduardo Buscaglia, experto y académico en varias universidades de los Estados Unidos y de México, se ha detectado presencia de mexicanos en al menos 47 países del mundo […]" (Reveles 2009, 160).

[82] Dice el Banco Central Europeo: "[…] We define nowcasting as the prediction of the present, the very near future and the very recent past […]" Bańbura, Giannone, y Reichlin (2010). Por lo que se refiere al *backcasting* y al *forecasting*, "[…] Forecasting and backcasting are complementary in planning for the future. When thinking about a future incorporating sustainable urban water service provision, forecasting can help identify the actions that produce results in the short term, and deliver needed marginal changes in how water is used. In other words, forecasting can help pick the low hanging fruits. Having identified short-term measures, it is also important to simultaneously develop scenarios for a societally preferred future, which is not limited by assumptions of the present. In other words, a future that challenges existing assumptions. Backcasting is a technique that can help in this process because it provides a focus on a longer timeframe and delivering step changes in the water business […]" (Mitchell, y White s.f., 2).

[83] El FODA, el causa-efecto aristotélico y el método socrático son herramientas para la lectura de la realidad que se utilizan para buscar el qué del qué, la extenuación de las respuestas posibles. Véase el "Modelo de la Casa Prospectiva" en Serbolov (2009, 35).

[84] "[…] Forecasts are needed only when they may affect decision making. If there are no decisions to be made, then there is no economic justification to do forecasting […]" (Armstrong 2001, 2).

los estudiosos de diversas religiones suelen utilizar esta clase de generación de pronósticos para comprender los significados de un hecho, de una conducta producida por un actor al que se considera valioso. Es de uso que los sacerdotes de todas las creencias hablen de sus dioses y profetas en dos sentidos: uno, describiendo y analizando lo que ocurrió en tiempo pasado con la mayor precisión posible —una técnica llamada exégesis—[85] y, otra, interpretando lo que ese hecho histórico intenta decir en el presente o en el futuro —utilizando la hermenéutica—.[86] En ciencia política y, de manera más precisa, en Inteligencia, se practica tanto la exégesis como la hermenéutica, aunque se les llama de forma distinta: *backcasting*, *nowcasting* y *forecasting*, si bien es cierto que en lugares como la Unión Europea denominan la visualización del pasado como "retrospectivos" o "centrípetos", a la vez que la señalización del futuro se basa en caminos "prospectivos" o "centrífugos".[87] Los conceptos clásicos —o sus equivalentes sajones— que han sido utilizados en esta investigación se apuntan en el entendido de que su identificación fue infructuosa en español, concentrándose la mayoría de las fuentes en inglés y francés —y apenas alguna experiencia en euskera—; esta asimetría lingüística podría indicar la falta de interés sobre estos temas en América Latina, acaso esa región imaginaria que le dicen Iberoamérica.

2.20.2. Información, análisis, juicio y conclusiones

Ya sea para el pasado, el presente o el futuro, se trabaja con cuatro ingredientes en el ejercicio de la anticipación: la información, el análisis, el juicio derivado del análisis y las conclusiones, a las que se suele organizar en forma de escenarios, también llamados futuribles. Por supuesto, el proceso es más complicado; un gráfico de especialistas del ramo en los Estados Unidos da cuenta de ello.

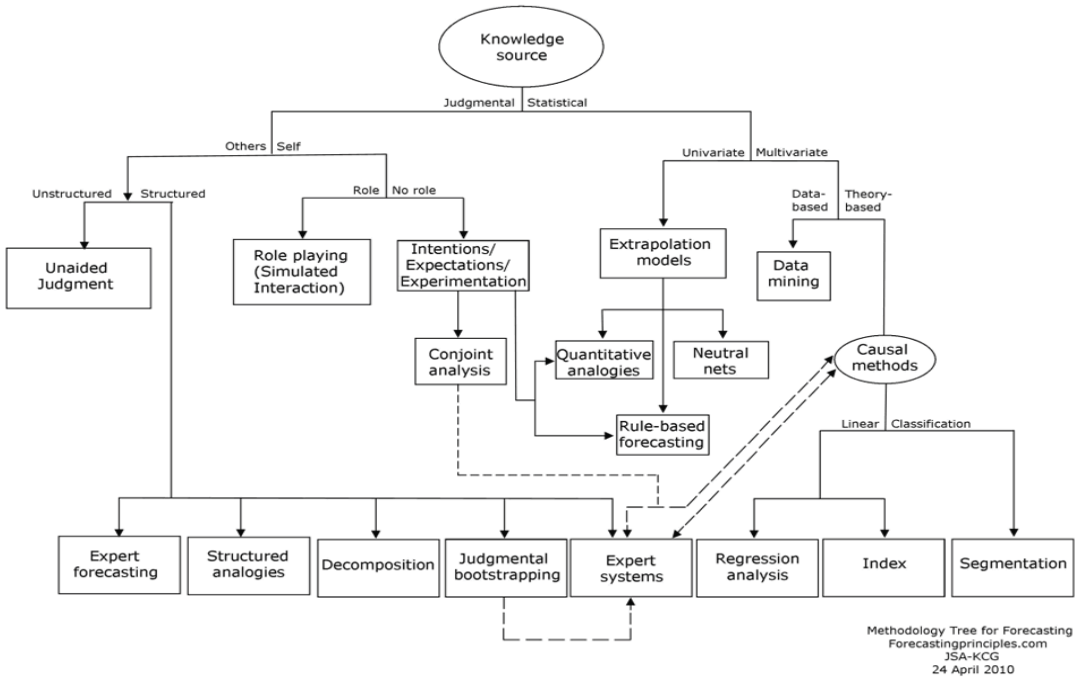
---

85 "Exegesis o exégesis. (Del gr. ἐξήγησις, explicación, relato). 1. f. Explicación, interpretación". (*DLE* s.f.b)

86 "Hermenéutico, ca. (Del gr. ἑρμηνευτικός). 1. adj. Perteneciente o relativo a la hermenéutica. 2. f. Arte de interpretar textos y especialmente el de interpretar los textos sagrados. (*DLE* s.f.c)

87 « […] les méthodes exploratoires sont anticipatives ou «centrifuges», elles prennent le présent comme point de départ et partent explorer le futur. Par opposition, les méthodes normatives sont rétrospectives ou «centripètes», en ce sens qu'elles posent d'abord les futurs possibles et définissent ensuite les tendances et les événements qui nous permettront de les atteindre […]". (CE, s.f., X)

Figura 2.5.
Árbol metodológico para elaborar escenarios



Tomado de IIF (s.f.).

En este árbol divulgado por los expertos estadounidenses agremiados en la organización de referencia, se observan diversos componentes para realizar un análisis que permita identificar tendencias y escenarios. En el trabajo que se ha desarrollado y que se presenta en este documento no se ha intentado siquiera utilizar el arsenal completo que el gráfico exhibe por una razón obvia —la generación de escenarios no forma parte del trabajo de investigación—, aunque se han tomado algunos elementos útiles para abrevar en el inmenso mar de datos —no necesariamente información— en los que se mueve el tema de la seguridad nacional y/o pública federal, las DOT y las prácticas para controlarlas; de esos elementos sobresalen tres: el sentido común, el buen juicio y la búsqueda de información que permita obtener las pistas correctas hacia lo que se pretende conseguir. A lo anterior se le debe agregar el lapso invertido en el proyecto a efecto de no generar una investigación al vapor que no lleve a ningún lado.

Tomando en cuenta todas las consideraciones citadas, se procede a explicar mínimamente los conceptos de *backcasting*, *nowcasting* y *forecasting* que han sido de utilidad en la investigación, así como una explicación básica del FODA, el método socrático y del análisis causa-efecto en su variable aristotélica. Como se verá más adelante, este trabajo se desarrolló más en términos del pasado y el presente que del futuro porque, entre otras

cosas, la identificación de prácticas apropiadas para combatir la DOT requiere estudiar lo que ya se hizo y no tanto lo que se va a hacer, en términos deminianos;[88] es decir, que este trabajo se dedicó a analizar la experiencia de diversas de naciones con respecto a su combate contra la DOT en un lapso referencial de 2006-2011, no hacia el futuro —2013 en adelante—, por lo que no se requirió del *forecasting* más allá de una estricta cita metodológica; así las cosas, el territorio estudiado fue más retrospectivo que prospectivo, acaso perspectivo.

2.20.3. *Backcasting*

Algunos expertos[89] dicen que el *backcasting* es "planificar hacia atrás desde un futuro deseable", lo que suele ser utilizado de manera puntual por los tecnólogos, ya que echan un vistazo a lo generado en el pasado para generar las tendencias de marcas, productos y servicios; empero, esta definición no funciona muy bien en el tema atendido porque no se trata de innovar, sino de identificar prácticas que por diversas razones han sido implementadas con mayor frecuencia y éxito en ciertas naciones —territorio de análisis en este estudio—. Para otros especialistas, el *backcasting* consiste en "emprender la búsqueda de huellas específicas en un horizonte temporal y deben ser ubicadas como indicadores de que lo ocurrido fue consistente con tales señales",[90] lo que viene a ser un método de comprobación de que las decisiones del pasado fueron bien tomadas y, si no fue así, identificar los factores de influencia negativa. Esta definición es más apropiada para los fines de este estudio, porque identifica que el propósito literal del analista es buscar "pedazos de realidad pasada" que puedan ser analizados en tiempo presente y a partir de ellos hacer recomendaciones; hay que enfatizar que el *backcasting* debe permitir el enlace entre pasado y presente;[91] de otra forma no tiene sentido realizar una autopsia a la acción y/o reflexión pretérita.

---

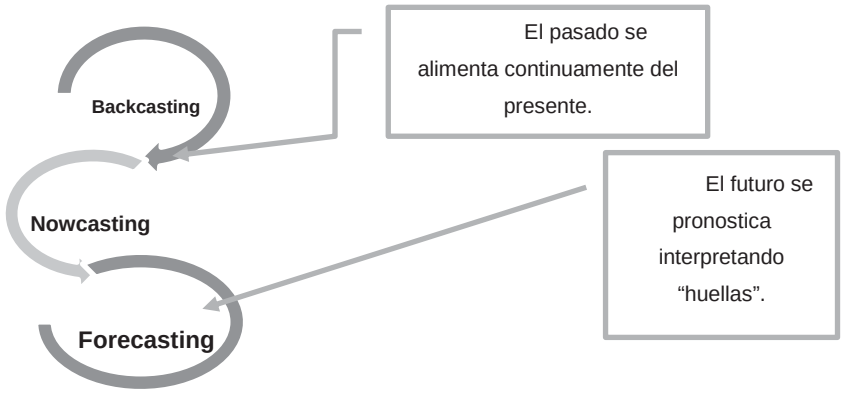
88 Edward Deming considera que la mejora es, en realidad, "la revisión sistemática de las oportunidades de mejorar", aunque suene a tautología; es decir, que para mejorar se requieren hechos y datos, cosas comprobables, verificables, trazables. En consecuencia, el *backcasting* y el *nowcasting*, al igual que el *Benchmarking*, son herramientas que permiten identificar "por qué pasó lo que pasó". Es obvio que este estudio no es sistemático respecto a la DOT, porque no se ha realizado por años ininterrumpidamente; sin embargo, da suficiente margen para dimensionar los hechos y los datos a los que se refiere Deming como elementos indispensables para mejorar (Deming, y Walton 1988, 226).

89 La Agencia Vasca de la Innovación —Innobasque Berrikuntzaren Euskal Agentzia— lo considera así; un ejercicio de visualización del futuro a partir del pasado. Véase Innobasque Berrikuntzaren Euskal Agentzia (s.f.).

90 Es la definición que la Oficina para la Ciencia del gobierno británico considera para *Backcasting*. Véase FHSC (s.f., 12).

91 Textualmente, "el backcasting funciona cuando es capaz de conectar el pasado con el presente". El POLIS Sustainable Water Project de Canadá utilizó el *backcasting* como herramienta básica para identificar los factores de enrarecimiento de sus mantos acuíferos. Véanse Brandes, y Brooks (2007, 12).

Figura 2.6.
Generación básica de los tres *"casting"*



En el sentido de un ciclo: primero es el pasado, después el presente y por último el futuro para regresar el ciclo a su punto original. Elaboración propia.

Para producir *backcasting* se trabaja entonces a partir del siguiente proceso, que no es aceptado de manera universal y dogmática; se trata de un híbrido desarrollado para este estudio.

- Identificar lo que pretende revisarse en el pasado.
- Delinear un escenario inercial de ese pasado.
- Construir un escenario preferencial de ese pasado.
- Identificar la brecha entre lo ocurrido, lo inercial y lo preferencial.

Existen otros pasos que no fueron utilizados en este estudio, tales como la divulgación de los hallazgos, la retroalimentación de los mismos y la generación de propuestas de mejora porque, como ya se ha mencionado, no forma parte del propósito de la investigación. El *backcasting* fue utilizado únicamente para ubicar el pasado de las naciones analizadas —México incluido— en el lapso 2006-2011, con el propósito de identificar elementos comunes y discordantes que pudieran dar alguna señal con respecto a una parte crucial del estudio: identificar si las prácticas contra DOT que fueron localizadas en esas naciones habían funcionado de manera determinante por la robustez de su arquitectura o por razones ajenas a ésta y más cercanas al país donde fueron implementadas. Esta reflexión permitió ubicar si prácticas exitosas en otras naciones carecían de sentido para ser apuntadas en la lista de hallazgos relevantes.

2.20.4. *Nowcasting*

Utilizado mayoritariamente en temas climatológicos y económico-financieros, el *nowcasting* trabaja en tiempo real; si el *backcasting* utiliza como materia prima el pasado y el *forecasting* el futuro, el *nowcasting* considera el presente como territorio de exploración. Por supuesto, para efectos de este trabajo hay que tomar en cuenta una cuestión especial: ¿qué es el presente? Más allá de lo que pueda aconsejar la filosofía, de acuerdo con los expertos en asuntos climatológicos[92] y económicos,[93] el presente es un lapso no mayor a doce horas hacia atrás o adelante con respecto a "este momento" o, en su defecto, no lo suficiente como para que el fenómeno a estudiar se transforme sustancialmente; empero, esas veinticuatro horas son muy poco tiempo para un análisis como el desarrollado, sin omitir un detalle que podría sonar cantinflesco —el presente se evapora a cada momento, haciéndose pasado—, por lo que en el análisis como el que se realizó se entenderá el presente como 2012; en otras palabras, el pasado corre de diciembre 31 de 2011 hacia atrás, al menos hasta el 1 de diciembre de 2006, dependiendo de la relevancia que ostente alguna práctica contra DOT o, en su defecto, un dato de actividad sobre la misma. Luego entonces, el lapso comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013 será el presente para efectos de este trabajo, en el entendido de que el ejercicio de *nowcasting* que ha sido realizado en este estudio no fue generado por medio de técnicas de colección automatizada de datos, tal y como lo sugieren expertos[94] de diversas entidades globales. Al respecto es pertinente mencionar que el estudio realizado seguramente tendrá "patologías" que pueden transitar por lagunas documentales, pasando por "ceguera de taller" y ausencia de contrastación robusta. Se señala todo lo anterior de acuerdo con la opinión de autoridades en *nowcasting,* como Nikolaos Askitas y Klaus F. Zimmermann, que dicen al respecto:

> […] Nowcasting of important business cycle indicators, such as the Gross Domestic Product (GDP), is based on data series often susceptible to various pathologies, some of which include: (i) mixed data sampling (see for example Ghysels et al. (2007), Schumacher & Breitung (2008)); (ii) significant publication lags (the variance of which leads to the so-called ragged-edge problem in multivariate analysis, see for example Wallis (1986), Ferrara et al. (2010)); as well as (iii) several revisions which lead to several vintages of the data series which are a subject matter of investigation themselves (see for example Stark & Croushore (2002)). All of these problems create quality or feasibility issues in forecasting and much of the literature is devoted to dealing with them through elaborated econometric techniques. It is against this backdrop of data issues when analysts are called upon to provide fast and reliable nowcasts to policy makers, central bankers and other decision makers to support their effective policy decisions […]

---

92 "[…] A nowcast is loosely defined as a forecast for the coming 12-hour period, based on very detailed observational data […]". (*What Is Nowcasting*? 1998, 116).

93 Véase ECB (2008, 72).

94 (Askitas y Zimmermann 2011).

2.20.5. *Forecasting*

Seguramente se trata del más famoso de los tres "casting", a partir de la lógica social que considera que el futuro es el único ente de razón que puede pronosticarse, a diferencia del pasado y el presente. En el caso del *forecasting*, los estudiosos en el territorio de las ciencias sociales lo ven como un ejercicio de identificación de acontecimientos probables que no "han podido verse", ya sea por limitaciones de las personas encargadas de "vigilar" lo que ocurre o bien porque los hechos que se están presentando en este momento y/o que se presentaron en el pasado son demasiado nebulosos para poder entender qué podría ocurrir, qué daño o beneficio podría causar y bajo qué condiciones se daría todo lo anterior. En forma sumamente sencilla, el *forecasting* puede entenderse en términos médicos: si uno acude al facultativo porque se siente mal y éste le envía al laboratorio para que le hagan algunos estudios, es porque el médico está "investigando en el presente" —a su manera, está haciendo *nowcasting*—; después, cuando ya tiene los resultados de los análisis en la mano y los revisa, puede ser capaz de diagnosticar qué enfermedad se padece, su tratamiento, probables complicaciones e inclusive anticiparse a éstas últimas. Si con todo, la enfermedad resulta ser muy rara o peor aún, desconocida, el médico andará a ciegas para identificar lo que ocurrirá al paciente. Es ahí adonde se combinará la aplicación de más estudios médicos con intercambio de información entre colegas y de ahí formular hipótesis sobre el futuro. En este territorio, la incertidumbre es el principal componente porque no se sabe qué terrenos está pisando el médico y el paciente.

Pues todo lo anterior es un típico escenario de análisis del futuro, para lo cual hay que identificar qué puede ocurrir, elaborando pronósticos al respecto. En términos técnicos, se entiende al *forecasting* como "la generación de pronósticos" que a su vez se puede comprender como "un ejercicio de proximidad"[95] entre el presente que está ocurriendo y el futuro que podría ocurrir. Este concepto de proximidad es lo más relevante de la generación de un pronóstico, puesto que el interesado en conocer lo que puede ocurrir requiere de un "acercamiento" a lo que le produce incertidumbre y a partir de ello, lograr establecer diversas "posibilidades de futuro" o futuribles. En el trabajo de investigación aquí presentado y de manera contraintuitiva a lo que se produce en temas prospectivos, no se desarrolló futurible alguno sobre el tema de la DOT en México en el "futuro" por las dificultades metodológicas que involucraría establecerlos en un tema multidimensional, en plena era de

[95] Frase contenida en "Necesidad de la prospectiva en los territorios". Véanse Miklos, Jiménez y Arroyo (2008, 52).

transformaciones globales —desde la crisis en la zona Euro, pasando por cambios sociales en América Latina y la oleada de reformas estructurales en México—; de ahí la decisión de no incluir *forecasting* en el estudio atendido. Así, el trabajo consistió en escarbar en el pasado de las naciones incluidas en el marco del ejercicio de *Benchmarking* atendido y se hizo una revisión sobre las condiciones en las que las prácticas contra la DOT de esos países exhiben en 2011 pero no más allá.

2.20.6. FODA

Probablemente el FODA es una de las herramientas más conocidas a nivel de empresas y gobierno; acaso también sea una de las peor aplicadas por su engañosa sencillez. Nadie sabe con precisión quién es el inventor de esta extraordinaria herramienta, salvo la pista de haber iniciado su periplo a partir de ser utilizada por expertos en logística de las Fuerzas Armadas Británicas durante la Segunda Guerra Mundial —hecho prácticamente imposible de comprobar— y su incesante utilización en la planeación táctica, operativa y estratégica de millones de organizaciones de todo tipo y tamaño en el mundo entero. Para la tarea emprendida en este proyecto, el FODA clásico —porque hay de diversos tipos y complejidades—[96] se empleó exclusivamente en un punto del trabajo: el de la selección de las naciones que serían estudiadas a efecto de identificarles alguna práctica contra el crimen organizado que fuera susceptible de discusión en una hipotética reunión de autoridades mexicanas con el propósito de conocer qué es lo que otros países han aplicado en algún momento entre los años 2006 y 2011. Se insiste en este horizonte temporal porque el propósito no se inscribe en la identificación de mejores prácticas durante —por ejemplo— todo el siglo XX o bien bajo un régimen político determinado; el enfoque se da en el lapso de una guerra asimétrica contra la DOT, en términos de un hecho inédito en la historia del país y, en consecuencia, a partir de la nula experiencia documentada sobre cómo atender un fenómeno con semejantes particularidades policiales, políticas, de visión de Estado. El FODA apoyó en la identificación de las naciones a estudiar con este propósito de auscultación de sus prácticas contra DOT.

[96] Por su conceptualización, se pueden distinguir al menos tres clases o modalidades de FODA: clásico, cartesiano y aristotélico (Saldaña, y Díaz 2005, 64, 77, 83).

Tabla 2.8.
Esquema básico del FODA y sus correspondientes balanzas

CLASIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL FODA	
E.1. FUERZAS (Endógenas)	**E.2. DEBILIDADES (Endógenas)**
EX.2. OPORTUNIDADES (Exógenas)	**EX.2. AMENAZAS (Exógenas)**
ELABORACIÓN DE BALANZAS	
Balanza Positiva (E.1 + EX. 2)	**Balanza Negativa (E.2 + EX.2)**
Balanza Endógena (E.1 + E.2)	**Balanza Exógena (EX.1 + EX. 2)**

Elaboración propia.

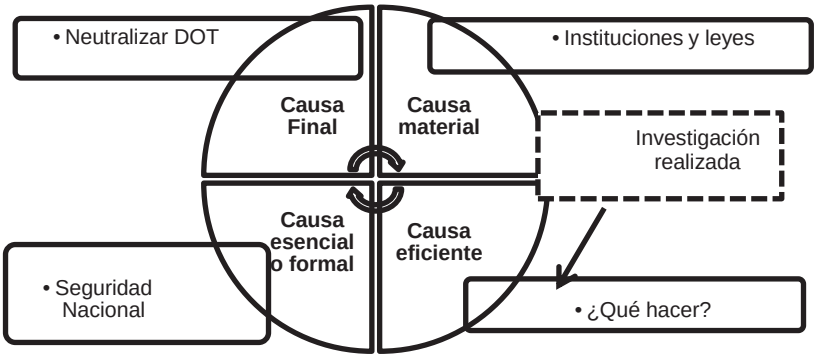
El desarrollo del FODA citado mostraba diversas complejidades por la enorme variedad de elementos endógenos y exógenos que cada país potencial de estudio llegó a mostrar; después de una serie de análisis a profundidad con respecto a qué países deberían ser incluidos y cuáles no, se llegó a una conclusión abrazada del sentido común al que apelan los prospectivistas: sería imposible estudiar a cien, ciento cincuenta países por razones de tiempo. A partir de lo anterior, las características que dibujaron a los países estudiados fueron las siguientes:

- El peso económico y político no debería ser una condición *sine qua non* para considerar a un país en el estudio, sino la presencia de DOT en él, verificada tal situación por información pública disponible. Indudablemente, si no existe información accesible, no se consideraría a un país concreto porque no podría trabajarse en su caso, “de oídas”.
- No se consideraría apuntar en la lista a países de todos los continentes porque tal representatividad no supone obtener información valiosa de prácticas contra DOT; de ahí que los países seleccionados podrían ser de dos o tres continentes y no necesariamente de todos los reconocidos a nivel mundial.
- Al abordar la experiencia documentada de los países que se analizaron, brotó casi de inmediato un cúmulo de asimetrías: desde el PIB, pasando por la población; su nivel educativo; número de organizaciones delictivas asentadas en su territorio; grado de violencia producida por dichas organizaciones; monto en millones de dólares destinados a combatir tales delincuentes; número de menores de edad involucrados en actividades criminales, entre muchos otros factores. Por supuesto, hubo que entender que faltaba una inmensidad de datos que los gobiernos jamás ponen a la disposición del público, como la definición de los grupos de presión y de poder que, al interior del Estado, favorecen los negocios de la DOT. Este elemento es, entonces, un hueco imposible de rellenar.

2.20.7. Análisis causa-efecto (aristotélico)

El análisis causa-efecto —o diagrama de pescado o de Ishikawa— es una herramienta que se utiliza para organizar la información disponible sobre un tema, clasificándolo en cinco ramas o espinas: método, mano de obra, materiales, materia prima y medio ambiente.[97] Se utiliza con frecuencia en los problemas de administración por calidad que requieran una explicación minuciosa y didáctica, considerando que su creador —Kaouru Ishikawa— la desarrolló para darse a entender de la mejor manera posible con sus alumnos universitarios. Al tiempo, prospectivistas como Yuri Serbolov encontraron que este diagrama de pescado podía mezclarse con "medios de razonamiento" como los que había desarrollado Aristóteles con sus "Cuatro Causas".[98] Así, Serbolov[99] tuvo la idea de mezclar tales causas con el esquema desarrollado por Ishikawa y así pudo crear un híbrido aplicable al análisis político.[100] Siguiendo las ideas del autor de la *Carpeta Púrpura*, ha sido posible generar un esquema de análisis que en lugar de espinas lleve causas aristotélicas bajo las siguientes coordenadas de entendimiento:[101]

Figura 2.7.
Esquematización básica de las cuatro causas aristotélicas para efectos de este estudio



Elaboración propia.

- Causa esencial —o causa formal— será aquella que define la razón de ser o la justificación propiamente dicha de ser. En el territorio atendido, la causa esencial o

97 Ishikawa trabajó con las 5M ya mencionadas; empero, algunos autores dicen que no son cinco sino seis las "M" a utilizar, agregando la "Medición" o falta de ella (Cantú 1997, 233-236).

98 "[…] Aristóteles enumera cuatro causas [por ejemplo] en la producción de una estatua concurren el mármol o la madera o alguna otra materia de la cual está hecha la estatua (causa material), aquella forma particular o figura por la cual el mármol se convierte en estatua (causa formal), el escultor que con su trabajo hace que el mármol se convierta en estatua (causa eficiente) y el fin (el lucro, la gloria, etcétera) que mueve al escultor a hacer la estatua (causa final) […]". (Dezza, 1981, 87-88)

99 En un número de *La Carpeta Púrpura*, Serbolov describe concienzudamente cómo generar "mapas conceptuales". De esa meta, el artículo decanta por la exposición del pensamiento de Aristóteles, y si bien es cierto que analiza la substancia, la esencia, la potencia y el acto, el autor apenas esboza el concepto de las Cuatro Causas para después verterlo en lo que llama un "Cambio de paradigmas" (Serbolov 2000, 4-9).

100 Que constituye, justamente, lo que Serbolov llama "Cambio de paradigmas" (Serbolov 2000, 9-10).

101 Para este trabajo, se siguió la "Lógica política de las Cuatro Causas Aristotélicas" aplicada al FODA en su modalidad aristotélica (Saldaña, y Díaz 2005, 91-101).

formal la constituye una política de seguridad nacional y/o seguridad pública federal o, mejor aún, una doctrina; la diferencia entre la primera y la segunda es que aquélla es temporal-sexenal, mientras que la segunda acompaña al Estado más allá de un lapso específico.

- Causa material es la serie de insumos que participan en el fenómeno estudiado; si, por ejemplo, la causa material de la política es la suma de instituciones y leyes, en el tema del combate al crimen organizado es la combinación de elementos tangibles que pretenden neutralizarle, justamente.
- Causa eficiente es el conocimiento y experiencia que pretenden combatir el crimen organizado. Se diría que mientras la causa material —en este tema— es el *summum* jurídico-normativo, la causa eficiente es lo que se pretende identificar en este trabajo: lo que se hace sobre el terreno para combatir DOT.
- Causa final es el resultado que se pretende obtener por medio de los elementos anteriormente mencionados; es la justificación primigenia de la existencia de las causas anteriores. Es de entenderse que si no se logra la causa final, lo demás deja de tener sentido. En el caso atendido, la causa final es el control de las DOT. A partir de esas cuatro causas se construyó el FODA que nutre el trabajo desarrollado en esta investigación.

2.20.8. Método socrático

El método socrático es una herramienta de gran utilidad para identificar oquedades no atendidas en temas de cuantificación escasa o inexistente; es decir, en aquellos territorios de investigación donde los indicadores numéricos no existen o no son confiables por diversas razones, entre ellas la opacidad y la corrupción de las fuentes. La capacidad del método socrático es inagotable a partir de las posibilidades ilimitadas que ofrecen unas pocas preguntas formuladas con respecto a un tema y de las respuestas generadas al reiniciar el proceso hasta que el analista o los analistas queden satisfechos —o exhaustos—. Usualmente se le confunde con la mayéutica, pero ésta se diferencia del método socrático en que éste no tiene limitaciones semióticas ni lexicales, mientras que la mayéutica generalmente es sostenida a partir de series de —al menos— cinco interrogaciones continuas a base de “¿Por qué…?” a cada respuesta generada. Así, el método socrático fue más conveniente para este estudio porque, *intus legit*, abstrae la idea del ente y ofrece una

lectura más apropiada de algo tan complejo como el combate al crimen organizado a escala nacional.

Tabla 2.9.
Diferencias básicas entre los métodos socrático y mayéutico

MÉTODO SOCRÁTICO	MÉTODO MAYÉUTICO
Cubre extensión y profundidad del tema	Cubre profundidad del tema
Preguntas tipo retórica, buscando indagar en los huecos que no han sido respondidos en términos formales.	*Preguntas en serie a partir de las respuestas obtenidas en cada pregunta. El detonador es: ¿Por qué?*

Elaboración propia.

El método socrático no busca necesariamente la profundidad de las cosas; también puede acudir a la extensión de las mismas, aunque debe cuidarse de la cercanía irremediable de los prejuicios cognitivos;[102] con todo y estos últimos, las preguntas detonadoras del método socrático que fueron utilizadas en este trabajo de investigación son las siguientes:

- ¿El país propuesto dispone de un programa contra DOT que pueda consultarse por medio de internet?
- ¿Cuán profundo es el programa en tanto objetivos, estrategias, resultados esperados y resultados obtenidos?
- ¿Existen indicadores del programa que permitan identificar el grado de competitividad del mismo?
- ¿Qué indicadores de opacidad y corrupción existen en el país propuesto que incrementen la desconfianza en los datos obtenidos?

Es importante entender que el método socrático no trabaja necesariamente con preguntas cerradas; de hecho, la praxis socrática tradicional acostumbra emplear interrogantes abiertas que propicien la discusión, la reflexión y, sobre todo, la confrontación de lo que *se dice* con respecto a lo que *es*. Hay que recordar que el método socrático no es un procedimiento basado en números e índices, sino en interrogantes e ironía; es decir, "una forma ilícita de embuste" —Tomás de Aquino *dixit*—[103] con el propósito de atribuir una

[102] Entre los sesgos más comunes ─pueden contarse por docenas─ se cuentan: pensamiento polarizado o dicotómico; sobregeneralización o generalización apresurada; abstracción selectiva o filtro mental; relación espuria; proyección; magnificación; minimización; catastrofización; negación; negativismo razonamiento emocional; debeísmo; etiquetado; personalización; culpabilidad; sesgo confirmatorio; falacias (Ruiz *et al.* 2001).

[103] Véase entrada de "Ironía" en Abaggnano, Nicola (1987), *Diccionario de filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México. pp. 703.

importancia menor a la que se considera supuestamente justa de la cosa analizada, con el propósito de contrastar la conciencia del yo y sus manifestaciones externas —al estilo de Fichte—.[104] El método socrático es, pues, némesis de la estadística a la vez que una herramienta, si se quiere, isonómica: ayuda a equilibrar la información obtenida con la percepción que se guarda con respecto al *status questionis* de la lucha contra la DOT. En suma: la aplicación del método socrático permitió que los trabajos vertidos en este documento tuvieran alguna pizca del sentido común que tanto abogan los expertos del *International Institute for Forecasters* y que, según parece, no se encuentra con facilidad en esta clase de análisis. Luego entonces, estamos ante una investigación cualitativa, no cuantitativa.

APROXIMACIÓN CONCLUSIVA

Se finaliza este capítulo con una certeza: no existe el Estado fallido como tal en México; es más, es realmente complicado pensar en un Estado fallido en cualquier parte del mundo como si de pedir un deseo se tratara. Y esto tiene que ver con la lógica invasiva de un problema de ingobernabilidad: los conflictos endógenos y exógenos que se dan cita en una nación concreta no aparecen por generación espontánea y menos aún en la misma intensidad y bajo la misma velocidad en todos los estados y municipios; por las condiciones sociales, políticas y económicas que presenta cada entidad —y así, hasta cada localidad— se tendrá una descomposición asimétrica de la gobernabilidad y ésta a su vez responderá con antídotos o acciones concretas para detener tal entropía. Es de entenderse entonces que un país completo puede tener "localidades fallidas" pero ello no significa que sea un "país fallido". En otras palabras, no se puede generalizar.

De más está decir que para que ocurra la falibilidad de marras, deben darse cita en un territorio determinado, una serie de fallas o falencias que no solamente minen o deterioren la gobernabilidad, sino que el gobierno de esa localidad pierda parcialmente o por completo la posibilidad de enfrentar esas amenazas con las contramedidas apropiadas. Y este deterioro puede llevar años para comenzar a dar signos visibles de su avance: en algunos casos, puede ser la formación académica y la experiencia de los propios funcionarios públicos los factores para que las falencias sean "invisibles" a sus ojos, mientras que en otros casos puede tratarse de graves omisiones a su condición como servidores públicos. Tampoco hay

[104] Véase notación de la subjetividad absoluta como conciencia de la ironía. *Ídem.* pp. 704.

que olvidar que, al ser un problema multifactorial, el abandono del Estado, la feudalización y el Estado fallido se mimetizan con entera facilidad con problemas típicos de gobierno, por lo que podría darse ese avance retrógrado —valga el oxímoron— aun bajo condiciones más o menos aceptables de gobernabilidad. Lamentablemente, el abandono del Estado puede ser en muchos casos similar al de la metástasis de un cáncer: indetectable e indoloro hasta que es demasiado tarde para reaccionar.

III. MÉTODO

3.1. La vitrina metodológica

El estudio realizado puede identificarse en fases puntuales, sin necesidad de abundar demasiado sobre el fundamento teórico respectivo, en el entendido de que los conceptos pertinentes ya se atendieron en el enfoque sistémico y, de manera especial, en lo que Monty Marshall desgrana sobre “el sistema de paz y guerra”. Así, el trabajo fue el siguiente, metodológicamente hablando:

- Primero, se buscó intensivamente en los portales de ciertas naciones emblemáticas del combate al crimen organizado, sobre sus prácticas en este tema; de ahí, a sus asociados en dicha tarea y por extensión a las organizaciones regionales o internacionales a las que pertenecieran. Bajo el método mayéutico, se pensó inicialmente en Brasil, Colombia, los Estados Unidos e Italia. De ahí, se pasó a los países del EUCPN y de la Unión Europea.
- Segundo, se intentó extender la cantidad de países analizados pero no hubo forma de encontrar información sobre sus actividades contra la DOT, en el entendido de que seguramente debe existir algo pero no se encuentra disponible al público en internet. Dos casos paradigmáticos fueron Alemania y Bulgaria; el primero por su supuesta lucha cotidiana contra las malas prácticas de gobierno; el segundo por su negra fama como paraíso mafioso y su lucha intensa para lograr reconocimiento internacional por su trabajo contra tal posicionamiento.
- Tercero, después de lecturas numerosas sobre los documentos que cada país y organización regional-internacional ofrecía, se hizo un listado de las prácticas identificadas y, a partir de él, se cruzó con tres índices: el de desarrollo humano; el de opacidad financiera y el de fragilidad de Estado. La idea era identificar si había alguna relación entre el combate a las DOT y una posición “buena o mala” en los índices mencionados.

Finalmente, se hicieron las identificaciones pertinentes entre índices y prácticas y, a partir de ellas, se generaron los documentos que integran los hallazgos vertidos en el apartado correspondiente y, claro está, las conclusiones apropiadas. La investigación que en este documento se presenta fue llevada a cabo durante 2011, 2012 y 2013 con revisiones en

2014, pero la mayor parte de los hechos y datos presentados a lo largo del trabajo fueron identificados en 2012.[1]

En todo momento debe considerarse que, contra lo que los apologistas del gobierno electrónico sentencian, sí existieron casos de Estados y organizaciones que, de un día para otro, modificaron o desaparecieron datos o archivos enteros de sus portales. Esto hizo aún más complejo el desarrollo de un *ranking* de confiabilidad sobre las fuentes utilizadas, lo que obligó a tomar decisiones poco dadas a la ortodoxia, tales como no tomar en cuenta para la redacción final a un Estado completo o mantenerlo en el texto pero bajo referencias infográficas tomadas de periódicos y *blogs*, no de sitios de un gobierno concreto. No se menciona qué países cayeron en tales prácticas para no politizar aún más esta investigación.

3.2. La pregunta de investigación

¿Cuáles son las prácticas usuales contra las Organizaciones de Delincuencia Transnacional (DOT) que se aplicaron de 2006 a 2011 en las naciones identificadas para tal efecto, como probables *benchmark*?

3.3. Objetivo

El *objetivo general de la investigación* consiste en identificar y presentar las prácticas usuales contra las DOT que se aplicaron en las naciones que se identificaron como *benchmark* global. Se trata de una mera exhibición de tales prácticas, localizadas mediante el uso del *benchmarking* como herramienta de trabajo, concentrado en el lustro de referencia.

3.4. Propósito

El *propósito* es ofrecer a las autoridades gubernamentales federales involucradas en tareas de combate y prevención de las DOT, las prácticas usuales en naciones con experiencia en el tema, a efecto de que puedan reflexionar sobre la calibración pertinente a los planes y programas que se aplican o pretenden aplicar en el futuro sobre la delincuencia de alto impacto.

[1] Considerando que diversas dependencias públicas federales comenzaron a cerrar sus fuentes de consulta con acceso público, incluso antes de la toma de posesión del presidente electo, esto es el 1 de diciembre de 2012.

3.5. Magnitud o sustento cuantitativo

Para el tema analizado, se dispone de diversas categorías de magnitud. Se presentan las más relevantes: impacto de la DOT contra la sociedad mexicana y Estado de fuerza de la DOT misma.

3.5.1. Impacto de la DOT contra la sociedad mexicana

Como se mencionaba en la introducción de este documento, la guerra asimétrica 2006-2012 en México contra la DOT ha sumado —al menos si nos ceñimos a un promedio que forzosamente estará equivocado por la cifra negra de muertes de las que apenas se sabe algo— entre 80 y 100 mil personas fallecidas; un número de personas desplazadas que ronda el millón seiscientas mil", al 28 de noviembre de 2011 y huérfanos tantos como 12 mil niños y adolescentes, aunque la cifra negra probablemente alcance el doble.[2] Y va un indicador en cuanto a feudalización se refiere: estas organizaciones operan "solamente [*sic*] en 713 de 2,441 municipios de México",[3] según indica un estudio de Harvard University publicado en 2012. Si esto fuera así, "solamente" existirían problemas de feudalización en el 30 por ciento de los municipios del país, una metástasis que puede sonar a alivio para algunos y graves noticias para otros. En otras palabras: el tema atendido afecta a unos 30 millones de mexicanos si se ciñe la mirada exclusivamente al número de personas que vive en los municipios feudalizados; empero, el conflicto afecta al país entero a partir de dos argumentos del sentido común —el combate a la DOT es un asunto de seguridad pública federal y tener presencia de DOT en al menos 30 por ciento del territorio nacional involucra al Estado— y que merece algo más que una mirada a través del *Google Earth*.

3.5.2. Estado de fuerza de la DOT misma

El Estado de fuerza de la DOT mexicana puede atenderse por tres flancos que se describirán sucintamente. El primero lo constituye el número de organizaciones criminales mexicanas que se puede englobar en el acrónimo DOT. La cifra de cárteles —término fatalmente utilizado por el *mainstream* autóctono, pues al menos en el caso mexicano no se cumple el *dictum*[4] para recibir tal denominación, porque la DOT no controla precios ni tiene el dominio absoluto de la producción y distribución de los productos ilegales que genera— es importante

[2] Véase la "Introducción" de este trabajo.
[3] Véase la investigación completa en Coscia y Ríos (2012, 6).
[4] Un cártel debe "hacer lo siguiente" para considerarse como tal: "ser una colusión de empresas independientes que monopolicen la producción y distribución de un producto o servicio, control de precios, etc." "[kɑːˈtɛl] n 1. (Economics) Also called trust a collusive international association of independent enterprises formed to monopolize production and distribution of a product or service, control prices, etc." (CED 2003).

porque permite entender la cantidad de nuevos jugadores que se involucran en el mercado de lo ilícito, sea lo que sea. El problema se da de nueva cuenta con la identificación precisa de números oficiales, ya que éstos se han modificado a gran velocidad y frecuencia en los últimos años, logrando que la única forma de identificar algo más o menos verdadero sea la estimación. Ahora mismo se piensa que 2007 inició con seis organizaciones delictivas y llegó a tener dieciséis en 2011 —aunque otras fuentes calculan 28 cárteles en 2011—[5] para culminar 2012 con diez, acaso.[6] El segundo elemento para identificar la magnitud del Estado de fuerza de la DOT mexicana es la cantidad de personas que han trabajado para dicha organización criminal en el lapso de referencia y que puede hacerse aún más difícil de comprobar que el número de "cárteles". Según diarios como el *Wall Street Journal,*[7] la cifra ronda las 450 mil personas, pero ese dato es de 2009. Si se diera esa cantidad por buena, habría que sumar a cientos de miles de personas que trabajan indirectamente para ese cuarto de millón de criminales vía economía informal, por lo que mínimamente tendría que duplicarse la cifra y rondaría los 900 mil mexicanos. Si esta simple especulación numérica tuviera algo de cercana a la realidad, la magnitud del problema de la DOT en México podría entenderse tanto como la siguiente frase: calcular que tal vez —y en números redondos— uno[8] de cada 125 mexicanos colabora directa o indirectamente con el crimen organizado.

Se insiste: no hay forma de averiguar los datos reales por los medios de información al alcance de los civiles, por lo que apenas queda la posibilidad de efectuar alguna conjetura a partir de lo disponible. Por último, el tercer elemento a considerar en la magnitud del Estado de fuerza de la DOT mexicana lo constituye el numerario que sus actividades representan anualmente. Por supuesto, tampoco hay forma de averiguar con nitidez el monto aproximado, pero es factible contar con algunos datos que acaso se aproximen a la realidad. Una de las máximas expertas en Inteligencia del Senado estadounidense —Dianne Feinstein— calcula en unos 29 mil millones de dólares anuales la utilidad que la venta de narcóticos en su país deja a la DOT mexicana.[9] En México, académicos como Abraham Hernández Arellano[10] han calculado en unos 10 mil millones de dólares anuales los que se

---

5 Véase (*Semanario ZETA* 2012).

6 Según los cálculos del analista Eduardo Guerrero, considerando que la información oficial no permite ubicar cuántos "cárteles" realmente existieron en el lapso de referencia. Véase el "Cuadro 2" en *Cárteles en México 2006-2012* de Guerrero (2012).

7 Véase *LCH* (2009).

8 La población total de México es de 112 millones 336 mil 538 personas (INEGI, s.f.b).

9 Véase U.S. Senate of United States (2011).

10 "[…] Si consideramos que la cifra estimada de la *Interagency Assessment of Cocaine Movement* sobre la demanda de cocaína en el mercado norteamericano es de 260 toneladas anuales, se podría asumir que el mercado mexicano atiende un 40% aproximadamente de la demanda. Por otro lado, los precios al mayoreo y menudeo publicados regularmente por la DEA, el Departamento de Justicia, así como la ONU en el *World Drug Report*, indican que el precio de la cocaína en el mercado al mayoreo y menudeo en los países como Colombia, México y Estados Unidos en los últimos 2 años han permanecido sin grandes cambios. […] si deducimos como costo de ventas un 50% del valor de la operación (en este se incluyen sobornos, armas, sueldos, transporte, lavado de dinero, etc.), vender un gramo de cocaína al menudeo (con costo de mayoreo proveniente de Colombia) en Estados Unidos

reciben como utilidad desde los Estados Unidos. Empero, hay que irse con cuidado porque estos montos no consideran las demás ramas delictivas de la DOT; habría que tomar en cuenta el secuestro, la trata de personas y el contrabando de toda clase de mercancías para identificar una cifra aproximada: tan sólo en trata, la UNODC apunta en su informe[11] más reciente que México pasó de cero casos en 2008 de trata con fines de remoción de órganos, a dos en 2010; de 35 a 162 casos de explotación laboral y de 20 a 52 con fines de explotación sexual. Las cifras en pesos no se conocen, pero los dólares globales dan una idea: la trata de personas es la tercera fuente de ingresos[12] más importante a nivel mundial, según la Organización Internacional para las Migraciones. En lo que se refiere a contrabando, hay que remitirse a la economía subterránea del país que "mueve" entre el 15 por ciento[13] y el 30 por ciento.[14] Diríase que la DOT mexicana posee un Estado de fuerza que, tanto en personas como en recursos económicos, es más grande que diversas naciones del mundo. Es de entenderse que si se combinan las magnitudes aquí presentadas, se tiene un tema que requiere la mayor atención y puntualidad, tanto en su visualización como en las acciones que se implementen para limitarlo en su actuar.

3.6. La trascendencia del estudio

La trascendencia de este estudio no puede apreciarse de forma completa si se pretende exhibir en una monovisión, de ahí que se haya optado por dividirla en porciones seguramente asimétricas pero también oferentes de datos relevantes:

- En lo estrictamente policíaco, este estudio exhibe las prácticas comunes en un *benchmark* concreto; *ergo*, el documento puede enriquecer la toma de decisiones de aquellos que tienen en sus manos la política general de combate contra las DOT y, acaso, fortalecer la calidad de su actuación contra éstas.

---

puede generar utilidades hasta de $46.1 USD, lo que implica que por cada kilogramo se puede ganar $46,100 USD en condiciones óptimas. Con ello podemos considerar que en Estados Unidos con un mercado que consume 260 toneladas anuales de cocaína y un precio al menudeo de $93 USD por gramo, se llegan a generan ventas por poco más de 24 mil millones de dólares, cifra comparada en nuestro país con el envío anual de remesas. En términos económicos, tomando en cuenta que México abastece aproximadamente el 40% de la demanda anual de cocaína en Estados Unidos (102 tons aprox.) y para ser consistentes usamos como base el precio de venta al por menor de un gramo de cocaína ($93 USD), podemos decir que el tráfico solo de cocaína en México genera una externalidad negativa de 9 mil 486 millones de dólares cada año, cifra que probablemente por coincidencia empata con los $10 mil millones de dólares que estima el gobierno se lavan anualmente en nuestro país y que circulan de una u otra forma dentro de nuestra economía […]" Hernández (s.f).

11 Véase UNODC (2012).

12 "[…] Según estimaciones, la explotación de estas personas genera, anualmente, ganancias cercanas a los 32,000 millones de dólares para los tratantes, lo que coloca a esta actividad comercial ilícita en el tercer lugar entre las más lucrativas del mundo para el crimen organizado, después del tráfico de armas y del tráfico de estupefacientes […]". Parte de la presentación del *Informe sobre México* por parte del doctor Thomas Lothar Weiss (Le Goff, y Weiss 2011, 9), jefe de Misión OIM México.

13 Según afirmó el vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Juan Casados (*El Informador,* 2012).

14 Véase BBVA Research (s.f., gráfico 6: 4).

- En el terreno de la gobernabilidad, el documento establece con precisión cuáles prácticas son aceptadas con mayor y menor grado por parte de la población civil, identificando el *benchmark* pertinente para la toma de decisiones de los responsables de la socialización de la lucha contra la DOT.
- En cuanto a la administración pública propiamente dicha, el estudio establece claramente cuáles han sido las medidas que requieren mayor inversión en el largo plazo y que en muchas ocasiones suelen ser las que producen mejores resultados. Incluso es factible comprender el catálogo de medidas en el terreno de la mercadotecnia, discerniendo entre las “innovadoras” y las “tradicionales”, o bien, las “impopulares” y las “populares”.
- En términos de homologación de algunas prácticas con respecto al caso mexicano, se describe brevemente la realidad de cada nación que integra al *benchmark* en términos de opacidad, corrupción, feudalización, precarización y violencia, así como su nivel de desarrollo humano. El tomador de decisiones interesado en una potencial adaptación de cierta medida puede ubicar las posibilidades de implementación en México a partir de las coordenadas citadas.
- En la pregunta de investigación se alude a un lapso concreto de gobierno; como mexicano, el que esto escribe intenta llenar, en una medida microscópica, el mar de ausencia de reflexión sobre el tema de la DOT en México, más allá de lo anecdótico o militante.

3.7. Fuentes de obtención de información (documental)

Se utilizaron dos medios de información documental: la de fuentes electrónicas públicas (sitios web informativos; revistas electrónicas especializadas y sitios web de gobiernos nacionales y extranjeros) y la de fuentes tradicionales públicas, específicamente periódicos.

3.8. Control y número de variables

En este apartado se mencionan los alcances de la investigación realizada. Tales alcances y sus respectivas limitaciones son los siguientes:

3.8.1. Alcance geográfico

Comprende las experiencias de: Alemania, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, los Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa y, en ciertos momentos, México. Es importante mencionar que, en un primer análisis realizado, se estudiaron los casos de: Argentina, Chile, Granada, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, San Vicente y Las Granadinas, Saint Kitts y Nervis, Trinidad y Tobago y Venezuela, en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica —CSHOEA— de la Organización de Estados Americanos —OEA—. Después de un análisis básico que se expone en el anexo "A", se llegó a la conclusión de que las experiencias de estos catorce países no aportan información de utilidad para el *benchmark* pretendido.

3.8.2. Alcance criminalístico

Al referirse a DOT —Delincuencia Organizada Transnacional—, el tema va más allá del narcomenudeo o, si se quiere, de narcotráfico. Haciendo un recuento en las leyes mexicanas sobre crimen organizado, aparecen 35 delitos[15] federales vinculados a la actividad de la DOT, por lo cual el estudio buscó identificar prácticas que combatan los delitos que producen dichas organizaciones criminales en forma integral y no únicamente el narcotráfico. La ventaja que se identificó con este tamizaje fue obtener la confirmación de que las DOT se financian con delitos rentables para trabajar en otros de menor rendimiento en el corto plazo; por ejemplo, el narcotráfico es el delito más rentable desde el punto de vista financiero pero si se desarrolla en un ambiente de alta persecución por parte de uno o varios Estados, las DOT optan por el secuestro, la extorsión y la trata de personas para allegarse de recursos que les permitan sostener su estructura de personal mientras se dan nuevas condiciones para continuar el trasiego de narcóticos. Entonces el alcance de este estudio es sobre la actividad de las DOT de manera genérica como corporación criminal, aunque es obvio que al tratarse de un documento redactado en medio de una guerra asimétrica contra el narcotráfico, puede sesgarse en algunos de sus componentes hacia este último ramo delictivo.

[15] Véase CPF (2009, 45-183).

3.9. Limitaciones

En este territorio, se han identificado cinco limitaciones concretas que se explican brevísimamente en este documento y que se abunda en ellas en el texto final de la investigación, en el entendido de que seguramente hay más pero, el que esto escribe, consideró crucial el quinteto citado.

3.9.1. Limitación de oferta de datos públicos

La principal limitación es la carencia asimétrica de informes *ad hoc*. ¿Existen informes de trabajos que se pueden inscribir en el *state of art* del combate a la DOT? Indudablemente que sí; el problema es que no se tiene acceso público a esa clase de materiales porque forman parte de los esquemas de seguridad nacional de los Estados que han desarrollado tales trabajos. En consecuencia, se ha trabajado con lo que se ha podido conseguir de forma lícita y pública.

3.9.2. Limitación de análisis por dimensiones del tema

La segunda limitación es la propia vastedad del tema. Si se parte de la base que una organización criminal, como el cártel de Sinaloa, la *´N'Dranghetta* o el *Solncevo*, puede tener intereses en docenas de países y en docenas de ramos delictivos, se decidió ver a la DOT como *holding* que atiende diversos nichos de negocio sin entrar en el análisis pormenorizado de cada nicho. Al contemplar la DOT como *holding* criminal se puede visualizar su combate en forma genérica sin intentar resumir en un documento como éste las prácticas contra docenas de actividades criminales de alto impacto.

3.9.3. Limitación de diagnosis por metodología

La tercera limitación es la dificultad para cubrir, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, el fenómeno de estudio, en un lapso razonable de investigación. De ahí que se optara por lo cualitativo, ya que permite tener cierto equilibrio entre lo que se puede percibir bajo la lectura empírica de la realidad y aquello que se alcanza a capturar en la interpretación de un índice o cifra en particular. Así las cosas, las limitaciones de alguna manera también permiten establecer diques a la investigación y reducir la predecible dispersión al momento de exponer los hechos y datos que se obtuvieron en su respectiva cosecha. A partir de todo lo anterior este trabajo debe considerarse en el terreno de la investigación cualitativa.

3.9.4. Limitación temporal

En la presente investigación se manejan tres lapsos a considerar: uno es el sexenio en el que se inscribe el trabajo desarrollado —2006-2012, a cargo de Felipe Calderón Hinojosa—; el segundo es el lapso identificado de estudio propiamente dicho —2006-2011—, que es el que constituye el horizonte de análisis. Por último, hay un tercer lapso —2011-2014— que es el tiempo en el que se desarrolló la investigación; pasó por la revisión de varios especialistas; se hicieron diversas modificaciones y agregados y, por último, se procedió a la impresión correspondiente. Así, en todo momento hay que considerar que el horizonte de análisis de esta investigación abarca, esencialmente, de 2006 a 2011 y, en ciertos casos, se consideraron datos de 2012 que podrían aportar algo al lapso citado.

3.9.5. Limitaciones por países

Al esbozar la investigación, aparecieron diversos países que por su mero nombre ofrecían un hipotético banquete de datos con respecto a sus prácticas contra DOT. Tal cosa escasamente se cumplió en el trabajo de campo; naciones de supuesto prestigio contra la DOT dieron datos inconexos, a cuentagotas, parciales. De ahí que literalmente se trabajó con información y naciones asimétricas: Colombia con casi dos docenas de volúmenes de papeles de trabajo y Luxemburgo con unas escasas cuartillas, por citar ejemplos emblemáticos. En otros, la retórica suplió a la información y en muchos más, ni siquiera eso, salvo innumerables boletines de prensa.

3.9.6. Limitaciones de los índices utilizados

En esta investigación se echó mano de varios índices generados por organismos supranacionales, además de diversos *think tanks* y observatorios independientes. El valor de tales índices en su conjunto es enorme porque permite realizar diversos cruces de información sobre un mismo país; sin embargo, se presenta un problema ajeno al investigador: existen índices que se emiten anualmente —el del IDH es un ejemplo—, a la vez que otros apenas cuentan con una edición al momento de la cosecha de datos —KYC— y algunos más dependen por completo de donativos para editar sus informes, con serios retrasos[16] de por medio —como es el caso de los índices que el Center for Systemic Peace

[16] Sin ir más lejos, el CSP de Monty Marshall anunciaba en 2014, que "[our] Global Report 2013 will be published in Fall 2013 […]". Véase Recent Publications. Center for Systemic Peace. Recuperado el 26 de enero de 2014 en: http://www.systemicpeace.org/.

edita—. Por tal asimetría en la publicación de los diversos índices utilizados, se optó por presentar aquellos que fueran lo más cercanos entre sí con respecto a su publicación.

3.9.7. Los porqués de la medición cualitativa

¿Cómo medir una práctica contra la DOT? La realidad es que puede desarrollarse tal situación tanto por la vía numérica como por la de los datos no medibles y por la combinación de ambas, por supuesto; en este caso, se optó por la medición cualitativa que, entre otras cosas, facilita el proceso heurístico pertinente. En cualquier caso, el tema de análisis es complejo de medir por tres razones:

- La DOT en México es un problema de seguridad pública federal y seguridad nacional, simultáneamente. Esto supone que tanto los ciudadanos de a pie como los más intrincados recovecos de la gobernabilidad federal se ven afectados por la actividad delincuencial; así las cosas, existen mediciones para seguridad nacional que no se aplican a seguridad pública, y viceversa.
- El Estado puede percibir la presencia de la DOT y actuar en silencio contra ella, mientras que el ciudadano no puede hacer tal cosa; generalmente se siente atemorizado. Entonces puede pensarse que la disminución de la percepción de la DOT por parte del ciudadano sea un buen ítem de control para efectos de seguridad pública, pero no tanto para seguridad nacional.
- *A contrario sensu*, la DOT puede tener una guerra en toda regla contra el Estado pero no tocar a la ciudadanía; esta clase de acciones directas entre dos antagonistas que no percibe el hombre de la calle se observa nítidamente cuando, por ejemplo, una DOT dedicada al trasiego de material nuclear o biológico trata de moverse discretamente, siendo perseguida de forma igualmente silenciosa por los organismos de inteligencia respectivos. Luego entonces, la medición cuantitativa para efectos de este documento es un apoyo, pero de ninguna manera es su *culmen*.

Así, la medición aplicada consistió en los siguientes ítems:

- Identificar al número de países que han optado por una práctica contra DOT. Es un ítem numérico, acaso primario pero que señala con precisión la “popularidad” de la que goza una práctica concreta.
- Ubicar la relación entre IDH, SFI y FSI. En este último índice se tiene la limitación de que comenzó a funcionar en 2011. Con todo, el FSI permite leer la inquietante posibilidad que se menciona en los apartados finales de la investigación —no de este documento— en el sentido que sí existe alguna relación entre baja violencia de la DOT y alta opacidad financiera-bancaria.

3.9.8. La herramienta utilizada: el *Benchmarking*

El *Benchmarking* es un proceso sistemático de evaluación de los productos, servicios y procedimientos de trabajo de las empresas, que se reconocen como las mejores prácticas y cuyo propósito es el mejoramiento organizacional.[17] En este proyecto se ha trabajado con *Benchmarking* en su modalidad externa o competitiva, que se enfoca a la comparación de los procesos, servicios y productos de la competencia directa, por lo que resulta más enfocado a lo comercial, a las ventas y al mercado. Se siguió el proceso de los diez[18] pasos del *Benchmarking* que Camp propuso; empero, no todos los diez pasos fueron seguidos puntualmente en el proceso, por dos razones: primera, porque no pretendía identificarse la mejor práctica en combate contra DOT, ya que existen lagunas interminables en la información disponible; segunda, porque el que esto escribe no posee medios de ninguna especie para pretender implementar tales soluciones al interior de los cuerpos federales mexicanos contra DOT. Así, los pasos originales son:

- Fase de planeación
  - Identificar qué se va a trabajar con *Benchmarking.*
  - Localizar organizaciones posibles de comparar.
  - Determinar la metodología para cosecha de datos.

- Fase de análisis
  - Ubicar el cuello de botella de desempeño.
  - Proyectar la estatura de desempeño a plazos.

[17] Véase Finnigan (1997, 4).
[18] Véase Finnigan (1997, tabla 4.1.)

- Fase de integración
  - Difundir los resultados, obteniendo aceptación.
  - Establecer los objetivos reales.

- Fase de acción
  - Instrumentar las mejoras.
  - Otorgar seguimiento a las mejoras.
  - Mejorar el *benchmark* (calibrar).

3.9.9. Los elementos utilizados en este trabajo

De los diez elementos que Camp explica en su metodología, en este trabajo se utilizaron los relativos a planeación y análisis —con excepción de la subfase de "proyectar la estatura de desempeño a plazos" en el rubro denominado "análisis" —; es decir:

- Identificar qué se va a trabajar con *Benchmarking*. Lo que se va a trabajar con Benchmarking es la identificación de prácticas contra DOT en ciertos países determinados por el autor del análisis. Se entiende que el combate contra DOT supone varias docenas de delitos vinculados entre sí por un actor o delincuente con la estructura y recursos apropiados para ello. No se aplicaron criterios estadísticos de identificación de países pertinentes para "integrar una muestra" porque, en realidad, no hay elementos confiables para garantizar que varias naciones sean competentes en estos terrenos —peor, aún; no hay forma de saber quién miente—. En otras palabras, no hay universo pertinente en materia de naciones que puedan argumentar que su población está protegida contra la DOT.
- Localizar organizaciones posibles de comparar. Para esta fase se trabajó con las naciones que ofrecen más información pública sobre su combate contra la DOT. Se repite el argumento de hace algunas páginas: la opacidad identificada en estos temas es tan alta que resultó menos gravoso trabajar con los documentos disponibles sobre esta materia y no intentarlo con una muestra, ya que el resultado quedaría deformado por completo, porque al final del ejercicio se pudo comprobar que existen naciones como Colombia, que tiene a disposición del público virtual 18 volúmenes sobre su trabajo contra DOT, mientras que Alemania ofrece dos páginas.

- Determinar la metodología para cosecha de datos. La metodología fue muy sencilla: ingresar a los portales de cada país-región-*cluster* y buscar hasta los rincones más laberínticos donde pudiera haber información sobre combate a las DOT. A partir de ello, se generó una "sábana" con los datos primarios y después se buscó en otros sitios donde pudiera encontrarse información complementaria. Por supuesto, no hubo suerte en todos los casos: algunos países tienen escasas líneas y otros, docenas de páginas. Los idiomas utilizados para la investigación fueron, esencialmente, inglés, francés e italiano. Se sugiere leer la "Vitrina metodológica" para profundizar sobre el trabajo realizado.
- Ubicar el cuello de botella de desempeño. El cuello de botella identificado en realidad se convirtió en muchos cuellos de botella debido a que en materia de combate a la DOT a nivel mundial no hay uniformidad sobre lo que funciona y lo que no funciona; esta falta de estandarización seguramente se produce por tres razones: primera, porque no hay simetría delictiva que permita combatir a todos los grupos criminales del mismo modo; segunda, porque cada nación tiene sus propias agendas de conflictividad y de inversión, de tal suerte que lo que pretenden dedicar de recursos para combatir criminales suele presentar problemas con la gobernabilidad que a nivel municipal, estatal y federal se exhibe; tercera, porque la DOT suele adaptarse a los retos que cada Estado le impone y esto hace que el cuello de botella también se transforme, para bien y para mal.

Dado que no se pretende divulgar los hallazgos a nivel masivo y mucho menos trabajar en su implementación y mejora, no se aplicaron los elementos relativos a las fases de integración, acción y maduración de *Benchmarking*.

Con esta herramienta se preparó el trabajo de identificación de competidores o "tiradores" que podrían ser apropiados para obtener información relevante; esto es, que contaran con experiencia significativa en combate a la DOT y que tal relevancia formara parte de su agenda de gobierno, a efecto de que no se tratara de una mera ocurrencia. En el capítulo siguiente se verá lo detectado, país por país; este ejercicio fue por sí más que suficiente para pagar la empresa de identificación de aquellas prácticas "interesantes" para combatir la DOT.

APROXIMACIÓN CONCLUSIVA

De forma aristotélica se puede entender este trabajo. Como causa esencial, este estudio exhibe las prácticas comunes contra la DOT en un *benchmark* de diversas naciones elegidas arbitrariamente por el autor, a partir de una revisión básica de varias "candidatas" y, una vez identificadas aquellas que ofrecían mayores y mejores condiciones para ser estudiadas a través de la localización de documentos oficiales en internet, se procedió a decantar la selección final de esos "casos".

Como causa material, habrá que pensar en la realidad de cada nación que integra al *benchmark* en términos de opacidad, corrupción, feudalización, precarización y violencia, así como su nivel de desarrollo humano. El tomador de decisiones interesado en una potencial adaptación de cierta medida puede ubicar las posibilidades de implementación en México a partir de las coordenadas citadas. Por supuesto, debe quedar claro que el investigador no pretende hacer de este documento un manual de implementación de las prácticas estudiadas.

En lo referente a la causa eficiente, en la cual entraría la administración pública propiamente dicha, el estudio establece cuáles han sido las medidas que requieren mayor inversión a largo plazo y que en muchas ocasiones suelen ser las que producen mejores resultados. Incluso es factible comprender el catálogo de medidas en el terreno de la mercadotecnia, discerniendo entre las "innovadoras" y las "tradicionales" o bien las "impopulares" y las "populares".

Y, a guisa de causa final, el documento puede enriquecer la toma de decisiones de aquellos que tienen en sus manos la política general de combate contra las DOT y, acaso, fortalecer la calidad de su actuación contra éstas. Con todo, hay que mencionar con insistencia que en el terreno del combate a la DOT, realmente no existe una solución acabada, unívoca, infalible.

PARTE DOS: PRÁCTICAS, HALLAZGOS Y DISCUSIÓN

IV. EXPERIENCIA DE NACIONES IDENTIFICADAS

4.1. Auscultación socrática

Para ubicar con mayor facilidad los porqués del "sí" o "no" utilizados para este razonamiento socrático, no hubo que ir demasiado lejos ya que, realmente, sólo existían esas dos opciones al momento de investigar en los sitios web pertinentes de cada nación. La primera pregunta —sobre los programas contra DOT y su existencia en la red— era obvia porque, de no haberse encontrado nada sobre un país susceptible de estudio, no hubiera sido utilizado en el estudio; la segunda pregunta, que versa sobre los indicadores, debe entenderse con cuidado: todos los países estudiados cuentan con indicadores, pero de ninguna manera eso significa que divulguen la realidad, aun en Estados con supuesta reputación irreprochable. En el caso de la profundidad, sólo Colombia dio cátedra al respecto; los demás oscilaron entre la asimetría y la vaguedad. Finalmente, los indicadores de opacidad y corrupción son igual de oscuros que los resultados de los indicadores de desempeño, porque una cosa es que esos datos se tengan en la red y otra es que se mantengan actualizados; así, otras naciones candidatas al análisis se eliminaron al momento de elaborar los primeros borradores de este estudio.

Tabla 4.1.
Concentrado de las preguntas y resultados a partir del método socrático practicado a las naciones consideradas para el estudio

País	¿El país propuesto dispone de un programa contra DOT que pueda consultarse por medio de internet?	¿Existen indicadores del programa que permitan identificar el grado de competitividad del mismo?	¿Cuán profundo es el programa en cuanto a objetivos, estrategias, resultados esperados y resultados obtenidos?	¿Existen indicadores de opacidad y corrupción en el país propuesto que incrementen la desconfianza en los datos obtenidos?
Colombia	Sí	Sí	Muy profundo	Sí
Brasil	Sí	Sí	Profundo	Sí
Portugal	Sí	Sí	Regular	Sí
Lituania	Sí	Sí	Profundo	Sí
Hungría	Sí	Sí	Regular	Sí
Eslovaquia	Sí	Sí	Bueno	Sí
Estonia	Sí	Sí	Bueno	Sí
Chipre	Sí	Sí	Regular	Sí
Reino Unido	Sí	Sí	Regular	Sí
República Checa	Sí	Sí	Regular	Sí
Luxemburgo	Sí	Sí	Regular	Sí
Italia	Sí	Sí	Profundo	Sí
Eslovenia	Sí	Sí	Profundo	Sí
Finlandia	Sí	Sí	Regular	Sí
Francia	Sí	Sí	Regular	Sí
Bélgica	Sí	Sí	Profundo	Sí
Alemania	Sí	Sí	Regular	Sí
Canadá	Sí	Sí	Profundo	Sí
Estados Unidos	Sí	Sí	Profundo	Sí
Países Bajos	Sí	Sí	Profundo	Sí

Elaboración propia.

Como se podrá ver, el método socrático permite identificar apenas a un solo país con características de “alta profundidad” respecto a la oferta de Estado disponible para combatir DOT durante el lapso de referencia: Colombia. Es cuestión de acudir al capítulo donde se exhiben los hallazgos para comprobarlo. Después, ocho naciones bajan de peldaño para ubicarse en una profundidad aceptable, aunque no sobresaliente. Por último, se exhiben once naciones que dan evidencia suficiente para pensar en la opacidad para entender por qué no disponen de la información apropiada en la red sobre el tema atendido; acaso sería entendible en el caso de naciones pequeñas, con recursos modestos o bien en aquellas otras en las que la corrupción es bien conocida; sin embargo, al estudiar la documentación alemana, luxemburguesa o británica, y asestarle la calificación citada, comiencia la suspicacia. Empero, la exhaustiva revisión a los datos públicos de esas naciones sobre el tema multicitado no deja margen de duda: la opacidad no solamente puede ser entendida como un problema de falencia de Estado, sino también como una estrategia de gobierno en la que se oculta para mantener el poder, a la vez que se critica el ocultamiento para mantenerse en sintonía con las tendencias de la gestión pública. Se diría que el crimen organizado deja, para quienes lo estudian, una trampa existencialista: la aparente universalidad de su combate termina por hacerse abstracta y emborrona la realidad objetiva, dejando conocimiento imperfecto: un caldo gordo para la generación de ideas públicas que no resuelven el problema; acaso lo oscurecen.

4.2. Auscultación por FODA

En el entendido de que los Estados publican los datos que son convenientes a sus intereses, el FODA de los países estudiados se puede ubicar en el siguiente esquema.

El FODA de las naciones incluidas en este estudio

Tabla 4.2.
Un FODA "general" o resumen de las naciones estudiadas para este análisis

País	Diagnosis de cada nación, *Ex Ante* al estudio
Colombia	Idóneo. Tiene DOT y posee un plan completo sobre el combate a la misma. Amplia información.
Brasil	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Portugal	Regular. Sin embargo, su opacidad es, en sí misma, materia de estudio.
Lituania	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Hungría	Regular. Sin embargo, su opacidad es, en sí misma, materia de estudio.
Eslovaquia	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Estonia	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Chipre	Regular. Sin embargo, su opacidad es, en sí misma, materia de estudio.
Reino Unido	Regular. Sin embargo, su opacidad es, en sí misma, materia de estudio.
República Checa	Regular. Sin embargo, su opacidad es, en sí misma, materia de estudio.
Luxemburgo	Regular. Sin embargo, su opacidad es, en sí misma, materia de estudio.
Italia	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Eslovenia	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Finlandia	Regular. Tiene algunos documentos de interés.
Francia	Regular. Tiene algunos documentos de interés.
Bélgica	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Alemania	Regular. Es sumamente opaca su información sobre DOT.
Canadá	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.
Estados Unidos	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Amplia información.
Países Bajos	Bueno. Tiene DOT y posee algunos documentos sobre combate a la misma. Buena información.

Es importante entender que lo "bueno y lo malo", para efectos de este estudio, está "invertido", lo que supone —por ejemplo— que será "bueno" que un país cuente con actividad de DOT y un plan para combatirlo. Elaboración propia.

Como podrá observarse, en la mayoría de estos países se ubican problemas de opacidad —de distinta graduación— referentes a sus problemas de DOT. Además, fue necesario construir un FODA para el caso mexicano en el que se vertieran las principales características del combate contra la DOT que se efectuó en el lapso 2006-2011, para concentrar la atención al momento de estudiar la experiencia de los países incluidos en el *Benchmarking*; así, el FODA realizado para visualizar el caso de México constituyó la guía para leer la infografía que se consiguió sobre esas las naciones analizadas con respecto a su combate contra DOT. También es relevante comentar que al principio se apuntó una larga serie de elementos que fueron calificados con el valor 1 o "Importante", pero pronto quedó desechada esta descripción para limitarse exclusivamente al 2 —"Muy importante"— y al 3 —"Crítico"— por la seriedad de los elementos que se iban presentando; eso sin omitir que el

documento amenazaba con hacerse ilegible. A continuación se exhibe el FODA en tres páginas, debidamente desagregados sus componentes.

FODA: ESTADO DE LA CUESTIÓN —*STATUS QUESTIONIS*— DEL COMBATE EN MÉXICO CONTRA DOT, A NOVIEMBRE 30 de 2012 (I)

Tabla 4.3.
FODA: *status questionis* del combate contra DOT en México, a noviembre de 2012 (I)

FUERZAS			DEBILIDADES		
ID	**Descripción**	**Valor**	**ID**	**Descripción**	**Valor**
F1	Incremento sustantivo en el gasto enfocado a seguridad pública federal.	3	D1	Falta de coordinación entre todos los organismos encargados del combate a nivel federal.	3
F2	Incremento sustantivo del Estado de fuerza en los cuerpos federales encargados de combatir DOT.	3	D2	Desconfianza generalizada entre los organismos encargados del combate a nivel federal.	3
F3	Participación de las Fuerzas Armadas para combatir DOT.	3	D3	El Ejecutivo Federal, convertido en estratega, operador y portavoz.	3
F4	Intercambio intensivo de Inteligencia (en sus diversas posibilidades y niveles) entre EE.UU y México.	3	D4	La Inteligencia, fragmentada (los aparatos de Inteligencia Civil fueron desmantelados durante 2000-2006).	3
F5	Diversas acciones de entrenamiento y apoyo de recursos tecnológicos para Fuerzas de Élite por parte de varias instancias del gobierno de EE.UU.	3	D5	Infiltración de DOT en los organismos encargados de su combate a todos los niveles de gobierno.	3
F6	Diversas acciones de entrenamiento y apoyo de recursos tecnológicos para Fuerzas de Élite por parte de varias naciones aliadas.	3	D6	Los estados y los municipios dejaron el conflicto en manos del gobierno federal ("El crimen organizado es competencia del fuero federal", es la excusa oficial).	3
F7	Ante diversas patologías de gobierno, surgieron organizaciones ciudadanas que de manera valiente se encargaron de perseguir delincuentes, concientizando a la sociedad en general.	3	D7	Tránsito interminable de armas largas y cortas desde EE.UU a México. No hay apoyo del Congreso de EE.UU para evitar el suministro de armas de guerra a la DOT en forma "hormiga".	3
F8	Se tomaron medidas para combatir el lavado de dinero. El lavado "hormiga" podría haberse visto mermado, pero el desarrollado a gran escala, a través de mercados financieros y bancarios, no mostró resultados importantes. El caso HSBC ilustra el ejemplo.	2	D8	Está comprobado que al descabezar cárteles, no desaparecen éstos; más bien, se generan otros más pequeños, o mutan en organismos multicelulares.	3
F9	Los Consejos Estatales de Seguridad Pública apoyaron la función federal, pero varios de ellos terminaron en hacerse instrumentos de espionaje político e incluso como medios de persecución local contra oposición partidista y/o ideológica.	2	D9	Riesgo de mutación entre DOT y operaciones tipo guerrilla, así como DOT con organizaciones terroristas, anarquistas, extremistas.	3
			D10	Conforme avanzó el combate, se redujo la mano de obra criminal; esto terminó por admitir la DOT a personas cada vez más jóvenes, a veces menores de edad.	3
F10	Se profesionalizó parcialmente a algunos de los cuerpos políciacos municipales y estatales, incluyendo controles de confianza. En diversos estados y municipios, los controles de confianza se hicieron un medio de compra y venta de plazas.	2	D11	Cientos de miles de desplazados internos y docenas de miles de huérfanos: caldo para el resentimiento social a largo plazo.	3
			D12	Pobreza + aislamiento territorial + falta de ingresos= mano de obra cautiva por parte de DOT para "agricultura criminal"(mariguana, amapola, opio, etcétera).	3
			D13	Se enanizó a la PGR a la vez que se hizo gigante la SSP federal, desvirtuando el perfil institucional de aquella.	3
			D14	Se desvirtuó por completo la imagen castrense, al extremo de reducir la confianza de algunos sectores sociales en las fuerzas armadas, de manera innecesaria.	3
			D15	Se mediatizó al extremo el combate contra la DOT; esto generó tanto la "narcotización" de la sociedad como lo que FPP llama "paranoia social".	3
	TOTAL	**27**		**TOTAL**	**45**

ESCALA DE VALORES	3, Crítico	2, Muy importante	1, Importante

Elaboración propia.

FODA: ESTADO DE LA CUESTIÓN —*STATUS QUESTIONIS*— DEL COMBATE EN MÉXICO CONTRA DOT, A NOVIEMBRE 30 de 2012 (II)

Tabla 4.4.
FODA: *status questionis* del combate contra DOT en México, a noviembre de 2012 (II)

OPORTUNIDADES			AMENAZAS		
ID	**Descripción**	**Valor**	**ID**	**Descripción**	**Valor**
O1	"Desnarcotizar" la Agenda del Estado Mexicano, potencializando al país con las llamadas "Reformas Estructurales".	3	A1	Transexenalizar el conflicto con la DOT; en un escenario optimista, para el sexenio 2012-2018; el más probable supone dos sexenios para recuperar lo perdido.	3
O2	Literalmente, no trabajar en "planes" ni "programas", sino en la conformación de una auténtica Doctrina de Seguridad Nacional, a largo plazo, transexenal.	3	A2	Infiltración de DOT en los organismos encargados de su combate a todos los niveles y poderes.	3
O3	No repetir los errores del pasado a efecto de no incrementar la cifra de muertos, desplazados y huérfanos.	3	A3	La inteligencia sigue fragmentada y, en todo caso, no se comparte por desconfianza.	3
O4	Negociar con EE.UU para que asuma su cuádruple responsabilidad: a) como país con millones de adictos; b) como país que tolera el envío de armas a México; c) como país que permite el lavado de dinero en sus circuitos financieros y bancarios; d) como país que debe acelerar la legalización de la mariguana con fines recreativos.	3	A4	Los estados y los municipios siguen dejando el conflicto contra la DOT en manos del gobierno federal.	3
			A5	El tejido social se encuentra sumamente dañado; las consecuencias no se remediarán sino hasta una o dos generaciones.	3
			A6	Un mínimo de 14 millones de adictos duros estadounidenses que mantienen la demanda de sustancias ilícitas.	3
O5	Trabajar intensivamente para que las próximas dos generaciones de mexicanos reciban un tratamiento preventivo contra los efectos del combate contra la DOT.	3	A7	La lentísima legalización de la mariguana en EE.UU como droga de esparcimiento mantiene la demanda en EE.UU.	3
O6	Reducir la pobreza y aumentar las posibilidades de educación y empleo para jóvenes, evitando su reclutamiento por parte de la DOT.	3	A8	No se tiene un plan para reinsertar a la vida legal a ese medio millón de mexicanos que trabajan para la DOT (una cifra aproximada, acaso menor).	3
O7	Las Fuerzas Armadas deben regresar progresivamente a sus cuarteles. No es sostenible el nivel de desgaste que están recibiendo.	3	A9	Es indispensable que al menos en los dos próximos sexenios se mantenga el mismo esquema de trabajo institucional. Si no, el retrabajo será impagable.	3
O8	Reducir la "narcotización mediática", pero no impedir que la sociedad se entere de lo que ocurre respecto a la DOT. Impedir la rumorología y la especulación que se desatan.	3	A10	Si el tránsito de narcóticos de México hacia EE.UU se detiene, México podría incrementar su masa de adictos.	3
O9	Establecer una Acción de Gobierno que "salde" las cuentas del pasado con los civiles: muertos, desplazados, huérfanos. No erigir monumentos.	3	A11	Un frenado brusco de "narco-divisas" seguramente causaría conflictos en municipios que literalmente viven de ello.	3
O10	Trabajar con las comunidades abandonadas, precarizadas, feudalizadas por el Estado; es una operación a largo plazo.	3			
	TOTAL	**30**		**TOTAL**	**33**

ESCALA DE VALORES	3, Crítico	2, Muy importante	1, Importante

Elaboración propia.

FODA: ESTADO DE LA CUESTIÓN —*STATUS QUESTIONIS*— DEL COMBATE EN MÉXICO CONTRA DOT, A NOVIEMBRE 30 de 2012 (III)

Tabla 4.5.
FODA: identificación de los valores de cada balanza, a noviembre de 2012 (III)

IDENTIFICACIÓN DE LAS BALANZAS DEL FODA VALOR TOTAL DEL TABLERO (135)
BALANZA **ENDÓGENA** (FUERZAS (27) + DEBILIDADES (45))= **72**
BALANZA **EXÓGENA** (OPORTUNIDADES (30) + AMENAZAS (33))= **63**
BALANZA **POSITIVA** (FUERZAS (27) + OPORTUNIDADES (30))= **57**
BALANZA **NEGATIVA** (DEBILIDADES (45) + AMENAZAS (33))= **78**

Elaboración propia.

Interpretación de las cifras del FODA

Como se puede observar, las cifras permiten identificar rápidamente una "radiografía" arbitraria del *status questionis* del combate contra el crimen organizado a finales de noviembre de 2012. No se tomó en cuenta diciembre de 2012 porque, técnicamente, ya se trataba de otro ejecutivo federal.

- La conflictividad del país en el rubro contra la DOT en el lapso de referencia se exhibe en la balanza negativa —debilidades y amenazas— con un valor de 78 puntos que, comparados con la balanza positiva —fuerzas y oportunidades—, que posee 57, da una clara idea del panorama, pues se muestra una diferencia a favor de lo negativo de 21 puntos.
- En cuanto al control que se tiene del tablero por parte del gobierno federal inmediatamente anterior, se entiende que no hay tal; si lo endógeno —las fuerzas y las debilidades con 72 puntos— es apenas 9 puntos superior a lo exógeno —oportunidades y amenazas con 63 puntos—, se observa que ese gobierno federal no tenía el control del juego, lo que explica parte del descontrol en el mismo.
- Para el tema de lo exógeno propiamente dicho, se observa que las cifras de oportunidades y amenazas están prácticamente empatadas —30 y 33—, lo que supone que el país quedó, a partir de noviembre de 2012, en una suerte de cuerda floja en la que se estaba jugando su destino, sin figuras retóricas de ninguna clase.
- Por último, en el rubro de lo endógeno se exhibe que las debilidades casi duplicaban a las fortalezas, frente a lo cual cualquier analista recomendaría modificar el rumbo de las

estrategias vertidas, considerando el peso aplastante de los elementos negativos que se tienen al interior de casa.

Más allá de cualquier interpretación, queda el documento como resumen de aquello que motivó a estudiar el fenómeno de la DOT en este lapso tan complejo para México.

4.3. Auscultación por backcasting *y* nowcasting

Tabla 4.6.
Un resumen del *backcasting* y *nowcasting* de las veinte naciones que se estudian en este trabajo

País	**Escenario** *backcasting* **(1 de enero de 2006-31 de diciembre de 2011)**	**Escenario** *nowcasting* **(1 de enero de 2012-31 de diciembre de 2013)**
Colombia	Violencia Estado-Narco / Guerrilla; avance de la Policía Nacional en su efectividad.	Mantenimiento como proveedor *major* de cocaína hacia los Estados Unidos.
Brasil	Violencia en las favelas; avance intermitente de la Policía de Pacificación.	Se incrementarán los enfrentamientos Estado contra DOT por compromisos deportivos del país.
Portugal	Fuerte presencia de DOT tanto en narcóticos como en tráfico de otras mercancías.	El "Plan de Choque" económico ha fortalecido la oferta de mano de obra para la DOT.
Lituania	La implementación de sus nueve "Políticas legales, sociales y económicas" contra la DOT se ha aplicado razonablemente bien.	Los graves problemas económicos en la Unión Europea comienzan a ralentizar el avance de las nueve políticas mencionadas.
Hungría	La información sobre Hungría es contradictoria y casi inexistente. Es sospechosa en todo caso.	Su posición dentro de la Unión Europea forzosamente le obliga a establecer controles contra DOT y lavado de dinero.
Eslovaquia	Su planeación precisa contra la DOT es reconocida; sus resultados no son ideales.	Sigue siendo un gran problema el tráfico de mujeres hacia Asia y América Latina.
Estonia	Lleva años enfrentando serios problemas relacionados con ciberdelitos.	La conducta de DOT endógena es discreta y se mantendrá así por la presencia de la OTAN.
Chipre	Un relevantísimo paraíso fiscal, con dinero ilícito procedente de Rusia, esencialmente.	La crisis nacional de marzo de 2013 modificará su rol como lavador de dinero internacional.
Reino Unido	Mantiene doble discurso: fuerza contra la DOT y tibieza ante el lavado de dinero.	Los conflictos de su primer ministro no dan luz para suponer que habrá endurecimiento contra los hechos delictivos que se dan lugar en la *City*.
República Checa	El Plan sobre el que han trabajado contra la DOT es uno de los más robustos de Europa.	Sus posiciones en gobernabilidad en diversos índices globales marcan deterioro en sus metas.
Luxemburgo	Es uno de los líderes en los temas de lavado de dinero y facilidades fiscales *off shore*.	La banca luxemburguesa es 22 veces más grande que el PIB de la economía local[1]
Italia	Los jueces y los ciudadanos son los que han luchado contra la DOT.	La inestabilidad en Roma no permite generar mayores recursos para combatir DOT.
Eslovenia	Los 12 puntos de su Resolución Parlamentaria arrancaron bien en 2006.	No se perciben éxitos contundentes, en buena parte por la "eurocrisis" presente.
Finlandia	Hay una paz puntual, aunque existe aumento en la actividad delictiva de los jóvenes.	El *statu quo* se impondrá por razones de paz.
Francia	La conflictividad del extremismo musulmán ha tapado la violencia y el lavado de dinero.	Ante la debilidad de su primer ministro y de la economía local, no se ven cambios de fondo.
Bélgica	Se mantiene la paz, pero hay un tráfico intensivo de diversa mercancía ilícita.	El *statu quo* se impondrá por razones de paz.
Alemania	Lleva años siendo el principal productor de materias primas para droga sintética.	No hay razones que permitan suponer un cambio contra su "actividad industrial lícita".
Canadá	Se ha mantenido como proveedor de mariguana hacia EE.UU. Acusa problemas de lavado de dinero de la DOT.	Se mantiene su rol como proveedor de mariguana, así como el lavado de dinero de la DOT.
Estados Unidos	Docenas de miles de pandillas garantizan abasto interno de narcóticos; suministro interminable de armas hacia México	Es un hecho que se dará el *statu quo*, tanto en el consumo interno como en el tráfico de armas, particularmente las de alto pode.r
Países Bajos	Posee un intensivo tráfico de DOT y de lavado de dinero, pero baja violencia.	El *statu quo* se impondrá por razones de paz.

Considerando la magnitud de los datos, se recomienda leer el apartado de cada país para comprender lo apuntado en cada casilla
Elaboración propia.

A efecto de organizar la tarea de estudiar a docenas de naciones y su experiencia contra las DOT, se encontró que la mejor forma de clasificación de los datos era ubicarlos por *clusters*; empero, dichos *clusters* no son siempre geográficos sino lógicos. Se explican los qués de tal lógica.

[1] El problema de Chipre consiste en que sus bancos son excesivamente grandes con respecto al PIB; pero el problema es mayor en otros países: Islandia, antes de su *crack*, era 11 veces más grande que su PIB. Luxemburgo es el campeón mundial, con una banca que supera 21.7 veces el PIB nacional. También Malta e Irlanda tienen cifras superiores a las 7 veces (Barrón 2013, 17).

La primera parte de la lógica es territorial, haciendo lo posible por reunir países que compartan "continente" en un mismo *cluster*, empero:

- Si no era posible porque se consideró en el análisis que su pertenencia como país era más "valiosa" en lo político que en lo geográfico, se optó por la segunda parte de la lógica, reuniéndola con sus pares "políticos".
- Y si aun así, no encajaba apropiadamente en sus pares "políticos", se ubicó en una tercera parte de la lógica, integrándola en un *cluster ex profeso*.

Así fue como se desarrollaron los *clusters* que se presentan. Es importante entender que para comprender a cabalidad los *benchmarks* identificados, se recomienda entender la lógica aplicada. De otra manera, será difícil entender qué hace Brasil junto a Alemania, por ejemplo. Los *clusters* no fueron elaborados a partir de ninguna metodología adoptada de otro estudio relacionado con el tema; solamente se desarrolló para clasificar datos numerosos y complejos.

4.4. Zona América

En la "Zona América" se incluye a Canadá y los Estados Unidos, además de algunas naciones latinoamericanas, sin importar otro criterio, excepto que dispongan de alguna relevancia para efectos de un *benchmark* en este análisis.[2] Se excluye a México porque a éste se le atiende en un apartado específico ajeno al *benchmark* realizado.

4.4.1. Brasil

La experiencia[3] de Brasil en el tema del crimen organizado será atendida a partir del gigantesco proyecto de control de los criminales en las favelas de Rio de Janeiro. La gran aportación de Brasil consiste en trabajar bajo un grave nivel de filtración criminal en diversos gobiernos; de hecho, Brasil identifica que no es posible aplicar las mejores prácticas en todos los países, en la misma forma, con la misma intensidad, porque cada Estado tiene asimetrías

[2] El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica (CSHOEA), estableció un Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional (GTDOT), que acordó reunirse[2] por vez primera en México el 27 de julio de 2007. En aquella reunión se dieron algunos elementos de gran interés para identificar la postura de las naciones latinoamericanas en torno a aquello que dicha entidad llama "delincuencia organizada transnacional" (DOT). Es pertinente mencionar que en aquella primera sesión participaron 24 delegaciones de los Estados miembros, cinco países en calidad de observadores y tres representantes —INTERPOL, UNODC y OEA, en el entendido de que esta última no interviene en las deliberaciones del GTDOT—.

[3] Lamentablemente poco documentada y puesta a disposición del público en la web.

que limitan o potencian su nivel de éxito potencial.[4] Diríase —por ejemplo— que México tiene más presupuesto "etiquetado" para armar a sus policías que Barbados pero éste a su vez posee una moral mucho más alta[5] entre sus tropas policíacas que su par mexicano. Tales diferencias pueden hacer una brecha competitiva gigantesca a la hora de medir resultados.

4.1.1.1. La experiencia brasileña de las UPP

Las "Unidades de Policía Pacificadora" (UPP) están integradas por miembros del Batallón de Operaciones Especiales (BOPE) del Ejército brasileño, cuyo propósito es combinar las capacidades de una fuerza militar con las bondades de una policía de proximidad, "una policía para la paz".[6] Su enfoque territorial es el control de las favelas que rodean las ciudades más importantes de Brasil, aunque el énfasis a 2012 se da en Rio de Janeiro, en virtud de sus inminentes compromisos deportivos mundiales.[7] La idea del Estado brasileño es establecer un control absoluto sobre las 40 favelas más peligrosas de Rio de Janeiro antes de 2014, con un objetivo futuro a 175. A julio 2012, apenas existían 23 UPP debidamente implantadas en Rio, donde los resultados son variopintos: Santa María y Vidigal son comunidades que han aceptado perfectamente el modelo híbrido militar-social, a la vez que São Carlos es un puntual Vietnam para los castrenses.[8]

El narcotráfico local en Rio es el caldo de cultivo para impedir que la UPP logre arraigarse con facilidad: el Comando Vermelho, Amigos Dos Amigos y el Terceiro Comando Puro son los dueños del narcomenudeo, la extorsión y la venta de todo lo imaginable en las comunidades de Alemão, Mineira, Querosene y Zinco, que son justamente las más peligrosas de todas.[9] Establecidas en la zona de São Carlos, estas comunidades generan una paradoja durísima de erradicar: la llegada de las UPP permiten alcanzar la gobernabilidad mínima en la población, pero al mismo tiempo genera costos sociales que antes no existían: por ejemplo, en cualquier favela feudalizada no hay necesidad de pagar energía eléctrica porque ningún empleado de la compañía pública se atrevería jamás a ir a cortar el suministro.[10] Tampoco hay servicio de recolección de basura o cobro de agua

4 "[…] el fortalecimiento institucional es clave. Se debe cumplir con las obligaciones contraídas por ejemplo, con la Convención de Palermo y sus tres protocolos, como también fomentar la cooperación efectiva entre los Estados Miembros y acentuar la confianza mutua entre países, capacitando a los actores principales […]". Intervención del representante brasileño ante el Pleno del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA (OAS 2007, 7).

5 Véanse los datos de International Transparency (s.f.). Barbados tiene la posición 16 y México la 100 en Percepción de Corrupción.

6 Véase UPP Repórter (s.f.).

7 Mundial de futbol en 2014 y juegos olímpicos en 2016.

8 Véase Sánchez (2012).

9 Todas ellas se encuentran bajo la supervisión de la UPP São Carlos, inaugurada en mayo de 2011. Cuenta con 244 policías para una población civil de 16 mil personas, prácticamente nada para recorrer un territorio enorme que se mueve por callejones y cerros. Véase UPPRJ (s.f.).

10 Los escasos servicios públicos los controla el capo zonal, incluyendo el agua potable (Sánchez 2012).

potable. Con la UPP en acción, la energía eléctrica, el servicio de limpia y el suministro de agua funcionan de inmediato, pero hay que pagar por ellos como cualquier ciudadano debe hacerlo. Y esta "imposición" hace que las UPP sean vistas como la primera exploración de un Estado que no hace nada pero que cobra por ello. Sus niveles de información comunitaria dan una idea del tema: en La Rocinha, por ejemplo, no hay datos de censos recientes porque si ni siquiera puede entrar el servicio de recolección de basura, menos lo hará un encuestador del Censo de Rio.[11]

4.1.1.2. El benchmark *del* benchmark *carioca: São Carlos*

São Carlos es una estructura de favelas en la zona de *Estácio*, en Rio de Janeiro. En la opinión de varios especialistas, no existe otro conglomerado de favelas con mayor grado de peligrosidad que São Carlos, por lo que se ha convertido en una obsesión para el Ejército brasileño, ya que bien podría pensarse que si se logra implantar definitivamente a las UPP ahí, se podría hacer en cualquier lado. Los integrantes de la UPP —entidad dirigida a julio de 2012 por Ricardo Alves y con Lima Freire como director operativo— generalmente son cadetes recién salidos de la Academia Nacional, militares que han recibido un entrenamiento como policía, a efecto de combinar su entrenamiento castrense con un fuerte agregado de habilidades para el desarrollo comunitario. Conocen de derechos humanos, atención a grupos vulnerables y sociología. Dice la investigación[12] "Unidades de Policía Pacificadora: lo que piensan los policías", de la Universidad Cándido Méndes, elaborada en 2010, que al interior de los miembros de dichas UPP, el concepto de policía de proximidad no es bien aceptado por lo militares, ya que la población les tiene miedo y desconfianza.[13] De hecho, 70 por ciento de los militares entrevistados preferirían ser destinados a acciones directas de combate al narcotráfico y no seguir en este híbrido militar y de desarrollo comunitario.[14] El estudio considera que la moral es baja entre las UPP porque están sometidas a tres fuegos: sus jefes, la población a la que pretenden proteger y el crimen organizado al que combaten en las favelas. Otro punto a considerar es la elección de las favelas a atender; según el especialista Ignacio Cano,[15] del Laboratorio de Análisis de la Violencia de la Universidad Estatal de Rio de Janeiro, se eligen las favelas de mayor visibilidad sobre las más peligrosas,

---

11 Véanse los datos sobre las favelas y especialmente Rio Prefeitura (s.f.).
12 Investigación generada por el Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESC / UCAM 2010).
13 El 27 por ciento considera que "lo peor del trabajo en las UPP" es la relación con la comunidad (CESC / UCAM 2010, 13).
14 Véase (CESC / UCAM 2010, 4).
15 Cano es miembro del *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. "[…] con la ocupación policíal, no habrá disputa por territorios y los índices de violencia caerán. El narcotráfico funcionará como funciona en la mayoría de los países del mundo, sin AR-15 y sin control de la población, disminuyendo drásticamente el nivel de violencia asociada a ese crimen […]" (Cano 2011).

lo que supone reducir el nivel de violencia “sin AR-15”. También habrá que considerar que la población en muchas de las favelas sigue pensando[16] que estaban las cosas mejor en la época de los narcotraficantes legendarios que se enfrentaban al tú por tú con el Ejército, aun cuando este último lo atacara con tanques y rifles de alto poder, como el famoso *Coelho,*[17] enviado a prisión en noviembre de 2011. En otras palabras, la experiencia brasileña señala claramente que una guerra contra el crimen organizado no se gana en unos pocos años y menos utilizando exclusivamente las Fuerzas Armadas: se requiere un trabajo intensivo con la sociedad, generalmente agresiva ante el Estado que no la protegió.

Pese a lo investigado, no se encontró una “densidad mayor” del caso brasileño que ameritara espacio en la investigación. Para todo caso, la experiencia de esta nación es útil para México porque exhibe sin ambages el poder que la DOT puede tener para hacer “fallido” un lugar concreto.

4.4.2. Canadá

Epígrafe: peculiaridades del caso Canadá

- Desde el punto de vista analítico, Canadá forma parte del *cluster* “Norteamérica”, pero también podría ser pormenorizado en tanto *Commonwealth,*[18] siendo miembro de pleno derecho.
- Canadá es uno de los más activos asesores en materia de entrenamiento policíaco y combate al crimen organizado para países pequeños y medianos, tanto en la *Commonwealth* como de forma individual y por medio de la Organización de los Estados Americanos —OEA—.[19]
- Canadá es el país menos corrupto[20] del continente americano entero y el décimo mundial con menos percepción corrupta, —incluyendo a los Estados Unidos en la posición 24 y México en el centésimo sitio de 182—. Del continente americano, a Canadá le siguen Barbados en la posición 16 y Bahamas en la 21.

---

16 Véase (Cano 2011, 11).

17 Anderson Rosa Mendonça, mejor conocido como *Coelho* (conejo, en portugués), era el lugarteniente de Antonio Francisco Bonfim Lopes, *Nem*, el dueño del narcotráfico en La Rocinha. Cuando finalmente fueron detenidos en un auto con el que pretendían salir de La Rocinha, se les encontró rifles de asalto y granadas. Se les recuerda porque estos personajes organizaban barricadas y francotiradores para recibir a cualquier cuerpo policíaco y, al verse perdidos en 2011, optaron por salir escondidos en la cajuela de un carro pequeño. Más de un reportero se sorprendió al ver a Coelho, llorando (*Notícias Massa!* 2011).

18 Canadá es miembro de la Commonwealth desde 1931 (The Commonwealth s.f.a).

19 En el marco de la “Primera Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA”, del 26 y 27 de julio de 2007, organizado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de dicha organización, se pudo identificar que Canadá: a) aporta recursos financieros para la UNODC (7); capacita a fiscales y jueces en Honduras (11); funciona como coordinador en el grupo de la OEA en relación con las extradiciones entre los países miembros (18).

20 Véase International Transparency (s.f.).

Es decir, que Canadá permite trabajar en diversos flancos de comparación: como Estado; miembro de la comunidad internacional; país escasamente corrupto y fuertemente comprometido en la lucha contra el crimen organizado.

4.4.2.1. Visualización del caso Canadá

Canadá posee diversas instancias que combaten el crimen organizado, de las cuales llama particularmente la atención el "Servicio Canadiense de Inteligencia contra el Crimen", CISC.[21] Este organismo es "[responsable de] facilitar la producción oportuna e intercambio de información criminal e inteligencia entre la comunidad del sistema de justicia canadiense. El CISC prevé reducir daños provocados por organizaciones criminales, a través de la entrega de productos y servicios de inteligencia de liderazgo y experiencia a las agencias miembro [del sistema de justicia]".[22] Para todos aquellos que creemos que el problema de México estriba en la "gigantización" del aparato persecutorio contra el crimen organizado, la información analizada sobre el caso canadiense no deja demasiado margen para la justificación y la incompetencia: el CISC se encarga de trabajar de forma coordinada con poco menos de 400 agencias policíacas en todo el territorio nacional[23] y, según se entiende, su principal función es proporcionar información de inteligencia sobre el crimen organizado a sus "clientes", incluyendo municipios —en otras palabras, el delito se persigue en donde ocurre, en el territorio más pequeño de su Pacto Federal—. El primer *benchmark* aparece por sí solo: la coordinación es un rasgo de disciplina personal y cultural, no de un manual de organización que poco o nada importa en la realidad.

4.4.2.2. La importancia de la coordinación

El mecanismo de coordinación del CISC está dividido en "membresías" —textual— o categorías: la 1, que trabaja con todos los cuerpos policíacos del país, sin importar si son federales o de provincia;[24] la 2, que opera con agencias específicas, tales como Aduanas, Migración, Vida Silvestre,[25] etcétera; la 3, que trabaja con cualquier otra agencia no involucrada en la acción directa sino estratégica,[26] lo que supone la comunidad de inteligencia interior y exterior, tal y como ocurre con el MI5 y MI6 en el caso británico. Estas

---

21 *Criminal Intelligence Service Canada* o *Service Canadien de Renseignements Criminels* (SCRC) en francés.
22 Véase CISC (s.f.d).
23 "[…] CSIC is comprised of nearly 400 law enforcement agencies across Canada […]" (CISC s.f.e.).
24 Véase CISC (s.f.a).
25 Véase CISC (s.f.b).
26 Véase CISC (s.f.c).

categorías respetan la independencia de cada entidad, en el sentido que las jurisdicciones se mantienen intocadas a la vez que se trabaja coordinadamente; esto supone que la persecución del crimen organizado suele ser atendida en el primer nivel de contacto por el equivalente mexicano a la policía mexicana —si se trata de una denuncia ciudadana— o bien coadyuvando en una operación de mayor envergadura; el elemento cortical en este tema es que los cuerpos de seguridad "municipal" ni son subordinados de la policía federal ni tampoco se hacen a un lado cuando se da un delito del crimen organizado en su territorio, y esto último es señaladamente crucial: a nivel jurídico, los delitos pueden ser del fuero común o federal, pero en "tierra" todos se cometen en alguna municipalidad, una ciudad. En Canadá, el CISC produce información de inteligencia para que todos los cuerpos policíacos combatan coordinadamente el crimen organizado, no reservándose la información por razones de celo político o de abierta desconfianza porque algunos de sus policías están comprados con dinero del narcotráfico o de la trata de personas.

4.4.2.3. Hacia el SLEIPNIR

A partir de esta afirmación, hay que identificar cómo opera un sistema de información como el que maneja el CISC; este organismo trabaja con un software de inteligencia conocido como SLEIPNIR y se ayuda de la recolección de datos por todo el mundo a partir de sus agregados en todas las legaciones canadienses en el mundo. En este punto, hay que insistir en la relevancia de Canadá al interior de la OEA y concretamente en su Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, así como en el Grupo Técnico contra la Delincuencia Organizada —GTDOT— del que se abunda en un apartado específico de esta investigación. Canadá ha especificado con claridad en el seno del GTDOT que:

- "[…] la CSHOEA debe unir sus esfuerzos a los de la CICAD,[27] el CICTE[28] y los grupos de asistencia legal mutua […]."[29]
- "[…] el GTDOT debe servir como punto focal para las discusiones sobre DOT con el apoyo del departamento de Seguridad Pública […]".

[27] CICAD es el acrónimo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA; la información específica sobre esta comisión tiene un *site* específico (CICAD s.f).

[28] CICTE es el acrónimo del Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA (CICTE s.f.).

[29] Tales grupos son "cuartos de expertos" en: asistencia judicial mutua en materia penal y extradición; en delito cibernético y en autoridades responsables de las políticas penitenciarias y carcelarias. La idea central es ofrecer asesoría a los países miembros en estos temas de alta especialización, en combinación con la asesoría a los propios "cuartos de expertos" por parte del gobierno canadiense (OAS s.f.a).

- “[…] las funciones del GTDOT deben identificar prioridades en términos de redes claves de cooperación […]”.

De más está decir que la capacidad para combatir al crimen organizado por parte de Canadá rebasa por mucho a la de sus pares al interior de la OEA en general —salvo las excepciones de Brasil y Colombia—, por lo que el proceso de trabajo de esta nación va más allá de la mera descripción de su visión estratégica: su práctica cotidiana. En cuanto al SLEIPNIR, los representantes canadienses en el GTDOT han señalado que su estrategia como nación consiste precisamente en “[…] invertir en el proceso de recopilación y análisis de inteligencia —a través del SLEIPNIR— por un lado y en la operacionalización de la inteligencia, coordinando los esfuerzos conjuntos de combate a la delincuencia organizada […] [otro punto a destacar] es la coordinación de esfuerzos entre las entidades procuradoras de justicia. Esta coordinación está a cargo de los comités provinciales, los que pueden asignar prioridades a las instituciones de procuración de justicia o a las operaciones de acción conjunta dentro de su jurisdicción […]”.[30] El *benchmark* canadiense es muy claro: fortalecer a las policías municipales, además de actuar de manera precisa vía operativos fundamentados en el SLEIPNIR.

4.4.2.4. El SLEIPNIR[31] 2.0

La Real Policía Montada de Canadá (RCMP) ideó una técnica de análisis de Inteligencia para combatir el crimen organizado a partir de una visión que integra todos los datos que existen sobre un delincuente y su respectivo expediente criminal, para identificar su nivel de riesgo en términos de crimen organizado. En su versión original —1999—, SLEIPNIR trabajaba con 19 atributos para visualizar el riesgo criminal de alto impacto; en su nueva versión —la 2.0— cuenta con 12 atributos que han reducido el horizonte de identificación delictivo en beneficio de operativos policíacos más efectivos, rápidos y con menor cantidad de errores en su ejecución. A continuación se desgranará aquello que el SLEIPNIR 2.0 llama “Las reglas del juego”, que son los elementos que permiten entender la lógica analítica de esta herramienta en la que sobresale, por donde se le quiera ver, la compartición de inteligencia entre todos los integrantes de la comunidad impartidora de justicia en Canadá, así sean 400

[30] Véase (OAS s.f.b, 14-15).
[31] La versión SLEIPNIR 2.0, que fue analizada para este apartado, puede consultarse en RCMP (s.f.).

organizaciones de los más diversos tamaños, poderes y capacidades; es pertinente enfatizar este elemento dentro de los hallazgos más interesantes de esta nación.

4.4.2.5. La exclusión en un cluster *criminal*

Se entiende por exclusión aquella condición en la que un miembro del crimen organizado deja de estar en activo. Esto se debe —siempre de acuerdo con los criterios de la versión 2.0— a: encarcelamiento, fallecimiento o abandono de la actividad criminal. En forma temporal, la herramienta también considera el fenómeno de rotación, que bien podría ubicarse a partir de que un delincuente migra de una organización delictiva a otra, lo que SLEIPNIR contempla como cambio —digamos— del cartel "A" al cartel "B". Se entenderá que este ítem de exclusión requiere una actualización constante y, sobre todo, que los servicios de inteligencia realmente trabajen en la calle.

4.4.2.6. Límites de información

La herramienta contempla un plazo de cinco años para eliminar de su visualización inmediata cualquier información que no sea consultada frecuentemente. Esto no quiere decir que borre los datos, sino que los envía a un archivo de transición en el que la información no roba espacio en los primeros elementos que se despliegan para su lectura en la pantalla. De la misma manera, la herramienta es capaz de "preguntar" al administrador qué niveles de seguridad debe seguir manejando sobre esos datos que se fueron al archivo de transición, de tal manera que no por cuestiones de supuesta obsolescencia, un dato súper-confidencial pudiera salirse de la cadena de custodia del área de Inteligencia de la RCMP.

4.4.2.7. NIL y "Desconocido"

Existen dos clasificaciones para integrantes del crimen organizado de los cuales, por alguna razón, no se tienen datos sobre ellos; se utilizará "NIL" para señalar a aquel delincuente del que, pese a ser investigado, no se haya obtenido información suya; se aplicará "Desconocido" cuando a un delincuente no se le ha investigado. En el primer caso, "NIL" supone un trabajo de inteligencia sin resultados; en el segundo, "Desconocido" implica la ausencia de dicho trabajo, que no necesariamente supone negligencia; bien podría ser un actor criminal nuevo sin casi actividad en Canadá o no rastreado por los servicios de Inteligencia aliados a RCMP.

4.4.2.8. Huecos de Inteligencia

De acuerdo con la herramienta, cuando se termine un análisis y se recomienden acciones directas contra una célula de un grupo criminal específico, SLEIPNIR "lanzará" una alerta cuando se encuentren ocho o más huecos en los ítems que integran el expediente analizado de dicho grupo. En otras palabras, SLEIPNIR alerta automáticamente —y sin que el analista meta las manos para evitar sesgos en su evaluación— si se pretende echar a andar un operativo contra un grupo criminal y se carece de datos suficientes para ello, haciendo que los directivos de Inteligencia identifiquen como prioridad obtener datos sobre ese grupo delictivo y no necesariamente lanzarse a una actuación con alto margen de incertidumbre.

A continuación se explicarán los doce atributos que SLEIPNIR maneja para identificar el grado de riesgo de un grupo criminal organizado.

4.4.2.8.1. Atributo 1: corrupción

Se refiere a la "influencia ilícita por medio de explotación de debilidades y chantaje" en contra de las autoridades canadienses por parte del crimen organizado; el documento considera que la corrupción requiere forzosamente ciertas habilidades concretas para que el crimen organizado penetre en la estructura que lo persigue y logre la reducción en la intensidad de la coacción policíaca. Así, el SLEIPNIR considera tres niveles de corrupción identificable:

- Alto, cuando se demuestre una competencia real para corromper a un integrante del grupo policíaco, o bien se infiltre a cualquier agencia del gabinete de seguridad nacional, las Fuerzas Armadas o gobiernos en general.
- Mediano, cuando se haya intentado producir dicha corrupción.
- Bajo, cuando no exista el intento de corrupción o infiltración.

Entonces el *benchmark* salta de inmediato: la corrupción existe o no. No tiene posibilidades intermedias: para las autoridades canadienses, da igual si existe uno o mil funcionarios corrompidos; el caso es que el sistema fue penetrado y por lo tanto el resultado es grave para la seguridad del Estado. Lo anterior supone "controles de confianza" confiables, valga la redundancia.

4.4.2.8.2. Atributo 2: violencia

SLEIPNIR considera que la violencia es “la intimidación explícita o implícita contra objetivos específicos por parte de un grupo criminal”. Su clasificación es la siguiente:

- Alto. Violencia-intimidación usada como ofensiva táctica, que proviene de una estrategia aplicada con un objetivo de la organización criminal.
- Mediano. Violencia-intimidación usada espontáneamente como ofensiva táctica, generalmente para una ganancia a corto plazo y no necesariamente con un objetivo organizacional.
- Bajo. Violencia-intimidación usada únicamente como táctica defensiva.
- NIL (por nulo). No se ha utilizado violencia-intimidación.

4.4.2.8.3. Atributo 3: infiltración

La infiltración es vista por SLEIPNIR como “la introducción del grupo criminal a una organización legítima con propósitos delictivos”, que bien puede ser: lavado de dinero; obtención de datos personales; inteligencia y contra-inteligencia contra el Estado u otras organizaciones criminales; robo de propiedad intelectual; facilitamiento, protección y emprendedurismo de empresas criminales, entre otros. Así, existen varios niveles de infiltración:

- Alto. Cuando el grupo delictivo no solamente ha ingresado en una organización no criminal; de hecho, tiene el control de dicha organización para los propósitos ya mencionados.
- Mediano. Cuando el grupo tiene influencia pero no posee el control de la organización legítima.
- Bajo. Cuando el grupo tiene ligas internas en la organización legítima, pero no posee influencia ni control.
- NIL (por nulo). Cuando el grupo no posee ligas, influencia ni control, aunque eso no significa que tal organización criminal no adquiera legítimamente productos o servicios de la organización a la que pretende infiltrar.

4.4.2.8.4. Atributo 4: lavado de dinero

El lavado de dinero para SLEIPNIR es “el proceso de legitimización de efectivo o de otros activos obtenidos ilícitamente”. La idea de SLEIPNIR es generar una “explicación legítima” sobre la procedencia de una riqueza obtenida por medio de diversas actividades delictivas. La escala posee cuatro niveles:

- Alto. Cuando el grupo cuenta con sofisticados métodos de legitimación de dinero incluyendo: exportación e importación legal; esquemas para envío de recursos a paraísos fiscales; programas de inversión en negocios legales; inversiones de gran escala en cuestiones inmobiliarias, restauranteras, de diversión, industrias, etcétera. Por otra parte, el grupo tiene la capacidad de ofrecer sus servicios de lavado de dinero a otras organizaciones delictivas.
- Mediano. Cuando el grupo tiene: depósitos bancarios; manejo de “Money order”; negocios con fuertes manejos de efectivo por el ramo operado; también puede ofrecer su “tercería” a otras organizaciones delictivas.
- Bajo. Cuando el grupo tiene capacidades limitadas de lavado de dinero; compra activos lujosos pero no va más allá de un estilo de vida caro.
- NIL (por nulo). Cuando el grupo no tiene capacidad alguna de lavado de dinero; se observa que dicha organización no dispone de suficiente efectivo como para pensar en una acción de lavado, ya sea por medios propios o de tercería. También puede suponer que la actividad criminal efectuada requiera un alto grado de reinversión que reduce la utilidad.

4.4.2.8.5. Atributo 5: colaboración

Se entiende por colaboración “las líneas voluntarias entre dos o más organizaciones criminales”. La escala contempla lo siguiente:

- Alto. Existe una alta colaboración entre la organización analizada y otras, con cooperación explícita o implícita para operar delitos.
- Mediano. Existe una colaboración entre la organización analizada y otras, con cooperación explícita o implícita para operar delitos, pero se trata de acciones esporádicas, no cotidianas.

- Bajo. No hay ligas apropiadas o bien no existen relaciones “cadena cliente y proveedor” de forma puntual.
- NIL (por nulo). No hay colaboración ni ligas, ni cotidianas ni ocasionales.

4.4.2.8.6. Atributo 6: aislamiento

El aislamiento se refiere a “la capacidad de una organización delictiva para ocultar a sus principales liderazgos, alejándolos de la acción del Estado, mediante una red de “hombres de paja”,[32] subordinados, pago a funcionarios corruptos, etcétera”. La escala es la siguiente:

- Alto. Cuando la organización ha logrado mantener a sus cuadros directivos fuera de la acción del Estado. La colección de datos de Inteligencia respecto a dichos directivos es compleja o con resultados de bajo nivel.
- Mediano. Cuando la organización ha logrado mantener a sus cuadros directivos fuera de la acción del Estado, pero demuestra vulnerabilidad de acuerdo con los datos de Inteligencia, que pueden recolectarse exitosamente.
- Bajo. Cuando los cuadros directivos de la organización sí son vulnerables y la colecta de datos de Inteligencia es exitosa.
- NIL (por nulo). Cuando los directivos de la organización son activamente vulnerables en su rutina criminal y los datos de Inteligencia se obtienen sin ninguna dificultad.

4.4.2.8.7. Atributo 7: monopolio

El SLEIPNIR considera el término “monopolio” como “la capacidad de control de una actividad criminal específica en un marco territorial operativo, sin que exista capacidad de resistencia por parte de sus competidores”. El *score* se marca de acuerdo con la siguiente escala:

- Alto. Cuando la organización criminal analizada tiene el máximo control de las actividades criminales analizadas, en un marco de operación concreto.
- Mediano. Cuando la organización posee el liderazgo en la actividad criminal analizada, pero no es capaz de establecer una hegemonía.

[32] El texto señala “front”, una abreviatura usual de “front man”.

- Bajo. Cuando el control por parte de la organización se circunscribe a pequeñas áreas, en medio de un territorio fuertemente peleado.
- NIL (por nulo). Cuando no existe control específico en un territorio y se exhibe una gran cantidad de competidores sin autoridad concreta.

4.4.2.8.8. Atributo 8: dominio territorial

Por “dominio territorial” se entiende “la esfera geográfica de las operaciones e influencia del grupo delictivo”. Puede clasificarse en términos de lo siguiente:

- Alto. Cuando se trata de una organización delictiva transnacional, con presencia en Canadá y en dos o más naciones.
- Mediano. Cuando se trata de una organización binacional (que opera simultáneamente en Canadá y otro país).
- Bajo. Cuando se trata de una organización que solamente opera en territorio canadiense, en dos o más zonas metropolitanas-locales.
- NIL (por nulo). Cuando solamente opera en una zona metropolitana-local.

4.4.2.8.9. Atributo 9: inteligencia

Se entiende que, en este caso, hablamos de la Inteligencia de la que dispone el grupo delictivo, no la del Estado; por ello, SLEIPNIR habla al interior de este atributo de “contra-inteligencia”, entendida como “el uso de mecanismos no violentos que pretenden neutralizar acciones de Inteligencia por parte del Estado o de grupos antagónicos”. La clasificación ocupa cuatro niveles:

- Alto. Cuando el grupo analizado dispone de tecnología de alta calidad para efectuar acciones de contra-inteligencia, incluyendo campañas de desinformación a nivel análogo y digital.
- Mediano. Cuando el grupo analizado cuenta con tecnología básica: equipos vía GPS, cámaras remotas, sistemas de seguridad.
- Bajo. Cuando el grupo analizado no utiliza tecnología básica, más allá de radio comunicación, *scanners*, equipamiento casero.
- NIL (por nulo). Cuando el grupo no dispone de tecnología alguna.

4.4.2.8.10. Atributo 10: diversificación

La diversificación se comprende como “la capacidad para extender sus actividades delictivas en diversos ramos delictivos”. También existen cuatro niveles:

- Alto. La organización delictiva dispone de múltiples actividades ilícitas que ofrecen diversos productos y generan ingresos diferenciados, operando simultáneamente.
- Mediano. La organización delictiva genera ingresos a partir de diversas prácticas delictivas, pero son del mismo ramo criminal.
- Bajo. Existe un giro criminal básico que es el que genera el mayor ingreso y otras actividades que producen rentas menores, aunque sean diferenciadas.
- NIL (por nulo). Solamente cuenta la organización con un solo ramo delictivo y todos sus ingresos provienen de dicha actividad.

4.4.2.8.11. Atributo 11: disciplina

SLEIPNIR considera la disciplina como “obediencia que permite el sostenimiento de la organización delictiva; para mantener la obediencia, suele emplearse la violencia, la intimidación y el uso de sanciones”. Los niveles son los siguientes:

- Alto. Cuando se identifican asesinatos grupales entre miembros, asociados o integrantes de otras familias.
- Mediano. Cuando se imponen severas penalizaciones físicas o monetarias a los miembros o asociados.
- Bajo. Cuando el grupo aplica medidas sociales de coerción.
- NIL (por nulo). Cuando no hay medidas de disciplina interna.

4.4.2.8.12. Atributo 12: cohesión

La cohesión es “el establecimiento de lazos fuertes entre los individuos que integran un grupo delictivo; se fundamentan en la solidaridad y la protección común a partir de: mantener experiencias comunes; estrechar y/o crear relaciones consanguíneas, financieras y orígenes geográficos”. Existen cuatro estratos:

- Alto. Cuando la organización solamente admite a miembros específicos de una etnia, familia o cualquier condición identitaria.
- Mediano. Cuando la organización admite a miembros específicos de una etnia, familia o cualquier condición identitaria, pero que pueden salir de la organización y regresar de nueva cuenta.
- Bajo. Cuando existe alguna relación emotiva pero en realidad la unión se da por la conveniencia del giro criminal.
- NIL (por nulo). Cuando no existe cohesión para propósitos criminales.

Como podrá observarse, el SLEIPNIR permite identificar en forma actualizada a aquellos individuos y sus respectivas organizaciones que constituyen un riesgo real para el país o una zona en particular a partir de la compartición de datos de inteligencia proporcionados por todos los integrantes de la comunidad que imparte justicia, sin importar su posición o jerarquía. A este software hay que agregarle otros dos elementos identificados en el caso canadiense, que robustecen su capacidad de combate al crimen organizado: la "Metodología integrada de análisis de amenazas" —ITAM— y su "Respuesta canadiense integrada contra el crimen organizado" —CIROC— en términos generales.

4.4.2.9. El ITAM y su lógica interna

El ITAM es —como lo señala su nombre— una estrategia nacional que se enfoca a estudiar a profundidad el grado de amenaza real que supone un grupo del crimen organizado. El CISC generó esta estrategia en 2003 y bien puede entenderse como un caso de mejora continua en términos de combate a la delincuencia organizada, que formaliza protocolos de análisis y actuación a partir de los siguientes elementos:[33]

- Reglas de negocio —*business rules*—. Son, en esencia, los estándares de operación que se deben seguir en el manejo de información criminal. Cubren lo ético pero también una cuidadosa cadena de custodia de los datos involucrados.
- La estructura del triple módulo —*three module structure*—. Es un instrumento de análisis que pretende facilitar comparaciones entre provincias. Los tres módulos a

[33] Véase CISC (2007).

utilizar son: a) la estructura de análisis de amenazas; b) la matriz del inventario criminal; y c) el perfil táctico de los individuos o grupos de crimen organizado.

- La medición de conocimiento —*measuring levels of knowledge*— pretende identificar la calidad de la información —"buena", "justa", "pobre", "inexistente"— que se tiene de un criminal específico; en otras palabras, no se pretende que el CSIC cuente con millares de archivos sobre un criminal sino la utilidad real que dichos archivos poseen para la toma de decisiones en un momento dado.
- Amenazas reales del crimen —*harm definitions*—. Es el criterio del CSIC para clasificar las amenazas verdaderas de acuerdo con los territorios que podría agredir al interior de Canadá, llámese económico, político, social, ambiental, etcétera. Esta clasificación permite ubicar los costos multidimensionales de una actividad criminal específica y ayuda a la toma de decisiones finales.
- Estimación de probabilidad —*words of estimative probability*— es el ejercicio estadístico sobre el porcentaje de certeza en un evento criminal concreto. La documentación analizada indica un "termómetro" que va desde "cien por ciento de certeza" hasta "cero por ciento de certeza".

En todos los casos sobresale un uso intensivo y exhaustivo de herramientas de análisis "duro", concediéndoles su lugar a los operadores de calle, pero no dándole primacía a ninguno en particular. En otras palabras, el modelo —al menos en los documentos— no privilegia al analista, ni al operador de campo ni al juez; todo indica que la repartición de responsabilidades y poderes funciona lo suficientemente razonable como para pensar que el modelo en general es apropiado para asegurar su continuidad.

4.4.2.10. El uso del CIROC

Por lo que se refiere al CIROC, éste funciona[34] a partir de los datos colectados por parte de las "400 organizaciones" de las que se hablaba en el apartado relacionado al CSIC —previo paso por el SLEIPNIR, seguramente—, y se encarga de preparar los elementos operativos y tácticos del combate contra el crimen organizado. Diríase que es el ente que elabora los criterios directos o de campo para generar acciones quirúrgicas contra determinada

[34] "[…] The CIROC is a body that represents all of law enforcement across Canada from both an operational and an intelligence capacity. CIROC focuses on developing operational strategies to leverage our collective efforts […]. Comparecencia del Superintendente Todd Shean, director general de [la oficina contra el] Crimen Organizado de la Real Policía Montada de Canadá ante el Parlamento. Esto supone que el CIROC es más que una entidad "estática": es un organismo de coordinación que se encarga de dar concreción a lo que analiza el CISC. Véase PC (2009, 1545).

organización delictiva, ya sea un grupo criminal canadiense o procedente del exterior. El CIROC es el último componente del entramado de inteligencia antes de entrar directamente a la acción, ya sea en forma abierta o discreta. Para concluir, se menciona que Canadá posee resultados razonables en términos de combate al crimen organizado, aun considerando que tiene tres problemas en casa:[35] el cultivo hidropónico de mariguana —con todo y venta a los Estados Unidos—; la fabricación de drogas sintéticas y ciertas facilidades para lavar dinero ilícito, especialmente en su sector servicios. En cualquier caso, hay que estudiar su experiencia a fondo y aprender de ella.

4.4.3. Colombia

El gigantesco perfil anticrimen organizado de Colombia no se percibe en los documentos analizados en las reuniones de la OEA; acaso se indica que "[Colombia recomienda que] la reunión debe concentrarse en los delitos que tipifican la Convención [de Palermo] y abocarse a temas transversales y conductas que permitan fortalecer los vínculos […]".[36] Y pone a disposición de los Estados que son miembros de la OEA su experiencia en combate al secuestro y trata de personas. Sin embargo, las cosas cambian cuando se revisan los documentos que sustentan el trabajo de la Policía Nacional de Colombia —PNC—, principal responsable del combate al crimen organizado y, específicamente, al narcotráfico. Al respecto, la Policía Nacional de Colombia cuenta con un conjunto de documentos marco, llamados "Políticas institucionales para la Policía Nacional de Colombia", que atienden los siguientes elementos:[37]

- Compendio de lineamientos generales.
- Política de consolidación de Policía Rural.
- Lineamientos generales de política.
- Direccionamiento basado en el humanismo con responsabilidad.
- Enfoque humanístico del servicio de policía.
- Calidad de vida, un pilar del humanismo.

---

35 Véase CIA (s.f.a).

36 Véase OAS (2007, 9 y 18).

37 Cada elemento tiene sus propios lineamientos en un tomo específico, a manera de biblioteca. Por razones autorales, los tomos no llevan necesariamente numeración progresiva, por lo que se omitieron los números de tomo para evitar confusiones al momento de su consulta. *Políticas institucionales para la Policía Nacional de Colombia*. Los títulos de los textos originales difieren ligeramente de lo aquí apuntado, pero se optó por la economía de texto para hacer más accesible la interpretación lexical de los títulos, en el contexto mexicano. Todos los documentos oficiales que fueron analizados en este apartado se tomaron de OAS Portal (s.f.). El 25 de julio de 2013 se realizó una revisión final al sitio oficial de la Policía Nacional de Colombia y se detectó una nueva dirección electrónica en la que se encuentran actualmente los documentos analizados, la cual se encuentra en PNC (2010r).

- Gestión del servicio sobre resultados efectivos.
- Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes.
- Estrategia para la consolidación de la seguridad ciudadana.
- Cooperación internacional.
- Rediseño y fortalecimiento de la estructura administrativa.
- Potenciación del conocimiento y formación policial.
- Plan estadístico.
- Gestión estratégica e integración de la comunicación.
- Control institucional y veeduría social para el mejoramiento del servicio.
- Derechos humanos.
- Protección de los derechos humanos en el servicio de policía.

Considerando la magnitud de los documentos colombianos —dieciocho volúmenes— se decidió no entrar a la descripción pormenorizada de los mismos en este escrito, por lo que, después de realizar una revisión completa a los mismos, se localizaron algunos elementos de interés que se presentan a manera de los *benchmarks* siguientes.[38] Queda claro que la experiencia colombiana además de interesante, es una de las más documentadas que se encontraron a lo largo de este trabajo de investigación. Los *benchmarks* que a continuación se presentan no pretenden agotar de manera alguna el contenido de cada volumen de la colección de políticas institucionales de la policía colombiana: apenas pretenden identificar ciertos ingredientes que tales documentos mencionan, intentando condensar en unas pocas líneas la vastedad descriptiva y analítica contenida en ellos. Por último, y para mantener el debido cuidado metodológico en el análisis realizado, hay que tomar en cuenta que el documento “Compendio de lineamientos generales” —de 344 páginas— supone una lectura integradora de los dieciocho volúmenes pero, al término del análisis de todos ellos, se encontró que no era esto necesariamente cierto, por lo cual se precisa que algunos *benchmarks* identificados en los volúmenes individuales no se citaban a profundidad en el compendio.

[38] La revisión de los dieciocho volúmenes que abundan sobre las políticas institucionales de la Policía Nacional de Colombia, se practicó en el lapso septiembre-diciembre 2012, por lo que algunos elementos y, por supuesto, funcionarios de dicha entidad han sido remplazados.

4.4.3.1. Los principios filosóficos policiales

En el "Compendio de lineamientos generales" se especifican algunos criterios que pretenden ser el "piso" o fundamento sobre el cual se establezca la acción de la PNC en los tres campos de reflexión y acción policíaca —operativo, táctico y estratégico—. Tales principios[39] son los siguientes:[40]

- Principio de la juridicidad: se refiere a que el policía debe estar ajustado plenamente al derecho vigente.
- Principio de la limitación y el control: el poder político es el que ejerce la facultad de supervisión al poder policíaco, en el entendido de que éste debe ser razonable en el uso de sus capacidades.
- Principio de la supremacía de lo nacional: "la finalidad del Derecho de Policía es mantener y restablecer la convivencia ciudadana, como atributo del poder central del Estado".[41] En esta redacción podría identificarse unívocamente la causa final de cualquier policía: la gobernabilidad para permitir la gobernanza.
- Principio de la convivencia ciudadana: el documento considera la existencia de cuatro categorías de convivencia ciudadana —seguridad, tranquilidad, moralidad y ecología— y funcionan como justificación existencial de la policía.
- Principio de la volición en el cuerpo institucional de la policía nacional: en términos sencillos, la profesión policíaca es por libre elección, lo que supone que no hay reclutamiento forzoso.
- Principio de la adaptabilidad al lugar de facción: la policía debe adaptarse al medio cultural, ambiental, social en el que se desenvuelve y no al revés.
- Principio de la flexibilidad policial: la policía debe tener la capacidad para cumplir con su función, considerando cualquier factor social que pudiera modificar su actuación.
- Principio de la estabilidad: diciéndolo brevemente, el policía, como persona, debe mantenerse en el mejor equilibrio emocional, físico y espiritual posible a efecto de cumplir con su trabajo.

[39] Véase PNC (2010a, 17-19).
[40] Los términos expuestos de cada *benchmark* no son literales, por la extensión de los textos analizados. Solamente deben entenderse como cita textual de los documentos de la Policía Nacional de Colombia aquellos que se muestren entrecomillados.
[41] Véase PNC (2010a, 17).

- Principio de la no improvisación: es prácticamente el fundamento de la visión científica del quehacer policíaco, haciendo de lado el estereotipo cavernario del mismo, tanto en la operación como en la investigación.
- Principio de la intimidad: es uno de los puntos más interesantes del documento; se refiere a que si el policía interviene en asuntos domésticos, debe operar para asegurar "con prudencia",[42] el derecho de las personas involucradas.
- Principio de la coordinación: el texto reprueba la acción unifocal y unívoca de una sola corporación, reconociendo el valor de otras autoridades del Estado y de la sociedad.
- Principio de la educación permanente: todos los elementos de la PNC deben mantenerse actualizados a efecto de cumplir con su misión.

4.4.3.2. Las doctrinas

A los principios filosóficos, la PNC considera tres "doctrinas" que ofrecen los cómos de la acción policial en términos generales. Tales doctrinas son:

- Doctrina estratégica, que "es fundamental y duradera"[43] y ofrece información para el cumplimiento de la función básica de la policía.
- Doctrina táctica, que ofrece detalladamente el uso de los recursos policíacos en el "contexto de objetivos específicos",[44] de acuerdo con un inventario de capacidades que existe sobre cada integrante.
- Doctrina operativa u operacional, que se enfoca a los objetivos particulares de la acción policíaca, de acuerdo con lo que solemos llamar "Estado de fuerza", que no sólo integra a las tropas sino a su armamento.

Llama poderosamente la atención el que los principios atendidos se concentren en el terreno de los hechos, alejándose de cualquier retórica política.

[42] Véase PNC (2010a, 18).
[43] Véase PNC (2010a, 21).
[44] Véase PNC (2010a, 21).

4.4.3.3. Direccionamiento basado en el humanismo con responsabilidad

En este documento, se atienden elementos que unen temas de gestión policíaca con administración y psicología propiamente dichos. Empero, de la lectura del documento específico, llama la atención que está redactado totalmente en términos de educación por competencias que, en otras palabras, suponen "[…] observar la capacidad del policía para poner en juego su saber adquirido en la experiencia. De esta forma, se entiende como una interacción dinámica entre distintos saberes, habilidades, valores, rasgos de personalidad, motivaciones y actitudes, movilizados según las características del contexto y desempeño en que se encuentre el uniformado".[45] Más allá de una descripción minuciosa de las competencias desde la visión didáctica enfocada a lo policíaco, el documento alcanza su nivel de máxima relevancia en los "Factores Clave de Éxito" —FCE—, que bien pueden entenderse como un cruce de caminos entre "el cumplimiento de la misión y logro de la visión institucional" con "el trabajo de los integrantes en forma armónica y feliz".[46] Aunque vestido con un ropaje lexical puntualmente técnico, administrativo, propiamente de *management*, el documento es muy útil, puesto que pone el dedo en la llaga de todo aquello que una corporación policíaca no debe hacer, en ningún lugar del mundo. En resumen, los FCE´S son los siguientes. Se transcriben a continuación debido a su relevancia:

- "[…] el éxito del direccionamiento basado en el humanismo depende del compromiso y liderazgo efectivo de los comandantes para implementar el modelo de gestión humana […]".[47] El elemento puntual de este FCE es comprensible por donde se le quiera ver: el éxito o fracaso de cualquier política reside en el compromiso de los mandos intermedios, quienes pueden paralizar o acelerar el cambio positivo de la organización.
- "[…] lograr el desarrollo de la articulación de los procesos es la clave del éxito en la gestión humana policial […]".[48] En forma menos técnica, el *corpus* del texto indica que el personal policíaco no solamente debe acudir a cumplir las órdenes de trabajo que se le indiquen, sino que también tengan iniciativa y creatividad.

[45] Véase PNC (2010b, 34).
[46] Véase PNC (2010b, 102).
[47] Véase PNC (2010b, 104).
[48] Véase PNC (2010b, 104).

- "[…] el clima institucional es directamente proporcional a los estilos de dirección de los comandantes y jefes inmediatos […]".[49] Difícilmente podría redactarse con más contundencia el *dictum* organizacional —en versión policíaca— de que los mandos intermedios pueden reventar al equipo más competente, a base de toda suerte de mecanismos psicológicos que lo mismo incluyen la mera desazón entre sus integrantes que la intimidación y coerción directa contra un líder natural, por ejemplo. Este elemento del clima institucional va fuertemente vinculado con el control de confianza, pues es de entenderse que la infiltración del crimen organizado en las fuerzas policíacas generalmente se da en los mandos intermedios y altos.
- "[…] el secreto del éxito está en la perseverancia para alcanzarlo, en la disciplina para lograrlo y en la actitud mental positiva para creerlo […]".[50] Si bien es cierto que el tono de la redacción remite a los textos de autoayuda, es difícil rebatir el argumento central.
- "[…] desarrollar nuestras competencias, habilidades y talentos permite transformar los problemas en oportunidades […]".[51] El texto encierra la idea de que cada integrante de la policía se haga un análisis FODA y, a partir de éste, modifique el valor de los componentes negativos de la balanza. Por supuesto, se requiere un poderoso autoconocimiento para ello.
- "[…] desarrollar las habilidades de liderazgo y *coaching*,[52] permitiendo generar confianza y crecimiento en sus colaboradores […]". Estas habilidades suponen que los mandos de la policía quieran ser líderes y no jefes, lo que supone un horizonte de distancia: el líder trabaja con el ejemplo y el jefe, con un nombramiento; tal diferencia es nodal a la hora del trabajo policíaco.

Según se aprecia, esta clase de FCE es resultado del sentido común con una notoria capacidad para llamar las cosas por su nombre; empero, el denominador común se encuentra en el trabajo con los mandos intermedios que, al menos en el caso mexicano, requieren una labor formidable en términos de capacitación, evaluación, supervisión, entre otros elementos.

[49] Véase PNC (2010b, 105).
[50] Véase PNC (2010b, 105).
[51] Véase PNC (2010b, 105).
[52] Por supuesto, habrá que pensar en las dimensiones de una inversión nacional para convertir a cientos de mandos intermedios, que son "jefes", en "líderes". Y más aún: pensar en la medición de competencias sin ningún tipo de corrupción como factótum a considerar.

4.4.3.4. Potenciación del conocimiento y formación policial

En este documento, se combina el conocimiento de los FCE mencionados líneas arriba, con un intenso programa de capacitación profesional, partiendo desde un "Modelo Pedagógico Policial", cuya función es "[…] articular los componentes y recursos que permiten el desarrollo de los programas académicos, en coherencia con la política institucional […]".[53]

Las principales líneas del modelo pedagógico enfocado a la actividad policíaca pueden resumirse en los términos siguientes:

- Es un modelo constructivista, lo que supone "[…] privilegiar el aprendizaje activo y autónomo como estrategia para que el estudiante construya su propio conocimiento […]".[54]
- Es un modelo basado en el aprendizaje significativo, en el que "[…] el estudiante debe apropiarse de los conocimientos, integrarlos a sus aprendizajes previos e incorporarlos a su estructura mental, para ponerlos a disposición del adecuado desempeño […]".[55]
- Al trabajar por competencias, el modelo pedagógico policial comprende tres componentes: "[…] el ser [que] comprende las actitudes, comportamientos, intereses y valores […] el saber [que] se relaciona con los conocimientos científicos, tecnológicos, técnicos y de gestión […] el saber hacer […] hace referencia a las habilidades y destrezas, fruto de la experiencia y el aprendizaje, así como a la aplicación de métodos o técnicas en contextos específicas, para resolver problemas en situaciones inciertas o imprevistas […]".[56]
- El modelo contiene entonces tres componentes: el de convivencia, que se enfoca a la interacción del policía con su entorno; el de conceptualización, que señala el conocimiento que debe construir el policía; y el de practicidad, que se aplica directamente a lo que debe saber hacer el policía.[57]
- Lo anterior nos lleva a las competencias transversales[58] que debe tener el policía en cuestión, habida cuenta de todo lo anterior: a) ética para convivir; b) liderazgo; c) orientación del servicio a la comunidad; d) investigador social; e) generador y

[53] Véase PNC (2010c, 54).
[54] Véase PNC (2010c, 55).
[55] Véase PNC (2010c, 55).
[56] Véase PNC (2010c, 56).
[57] Véase PNC (2010c, 57).
[58] Véase PNC (2010c, 58).

promotor de seguridad; f) relaciones interpersonales; g) adaptabilidad; h) aprendizaje continuo; i) educador; j) autorregulable; k) efectividad en el servicio; l) saber resolver conflictos; m) habilidad para comunicarse; n) condición física; y ñ) trabajo en equipo.

- Todos los saberes, competencias y desempeños deben manejarse de acuerdo con un sólido conocimiento sobre derechos humanos, que se atienden en otros volúmenes específicos.

Por último, la posición de policía es manejada como una profesión,[59] con toda la carga académica y legal que suele asignársele a cualquier licenciatura.

4.4.3.5. Gestión estratégica e integral de la comunicación

En el caso de lo que en México se conoce coloquialmente como comunicación social, para referirse a la función de cualquier dependencia gubernamental, en lo relativo al fluido de datos hacia los demás componentes del Estado, en la PNC se le llama "Gestión estratégica e integral de la comunicación". Haciendo puntualmente de lado las definiciones teóricas sobre comunicación política y sus innumerables componentes, el documento analizado arroja numerosas luces sobre el quehacer en esa materia a partir de una estrategia visualizada en forma horizontal y vertical; es decir, que integre a todos los elementos de la PNC a la vez que suponga una sola vocería, lo que permite manejar apropiadamente el mensaje en beneficio de la corporación y, claro está, de su audiencia al no tener que leer entre líneas a diversas declaraciones mediáticas sobre el mismo tema. A continuación, se presentan los *benchmarks* relevantes del documento analizado.

4.4.3.5.1. Los públicos

Existen cinco tipos de público[60] para la PNC: a) los decisores; b) los referentes; c) el entorno; d) los destinatarios y, e) el público interno:

- Los decisores[61] son aquellos de los que "[…] depende de su percepción y disposición la sostenibilidad de los recursos para el desarrollo de los programas y proyectos que se llevan a cabo en la institución […]".

[59] Véase PNC (2010c, 66).
[60] Véase PNC (2010d, 49).
[61] Véase PNC (2010d, 49).

- Los referentes[62] son aquellos que poseen influencia y, por lo tanto, "[…] son los aliados que apalancan la estrategia de comunicación […]".
- El entorno[63] "[…] es el apoyo social […]"; podría decirse que el pueblo.
- Los destinatarios[64] "[…] son los públicos a los cuales está dirigida puntualmente la estrategia y sobre los que se busca un cambio de comportamiento o una acción específica […]"; los criminales o sus bases de apoyo, diríase.
- El público interno[65] lo constituye el conjunto de "[…] responsables de la ejecución de los programas y proyectos que se realizan […]"; la propia PNC.

4.4.3.5.2. Los cuatro ejes estratégicos

Para echar a andar la maquinaria informativa a esta clase de "clientes", la PNC trabaja con cuatro ejes estratégicos[66] en materia comunicativa, que son:

- Relaciones estratégicas, para incrementar la capacidad de influencia positiva de la organización.
- Comunicación organizativa, que se enfoca al interior de la organización; una suerte de persuasión interna.
- Gestión de vínculos con la comunidad, que buscan generar fortalezas entre la PNC y la ciudadanía.
- Plataforma integral de medios, que funciona como una "agencia de publicidad" que opera en los medios de comunicación apropiados a los tres ejes anteriores.

El documento recuerda mucho algunos elementos de cuerpos de inteligencia de diversos Estados en los que se hace uso de toda clase de instrumentos técnicos para profesionalizar la comunicación interna y externa. Sin duda alguna, el tema de comunicación atendido por la PNC es uno de los hallazgos más interesantes, tanto para este trabajo de investigación como para la curiosidad que desata en términos académicos, habida cuenta de que se trata de un conjunto de lineamientos extraordinariamente bien hechos y, sobre todo, al alcance de cualquiera que deseé conocerlos: un auténtico ejercicio de transparencia del que México tiene mucho que aprender e implementar en su propia realidad.

62 Véase PNC (2010d, 49).
63 Véase PNC (2010d, 49).
64 Véase PNC (2010d, 49).
65 Véase PNC (2010d, 49).
66 Véase PNC (2010d, 54).

4.4.3.6. Control institucional y veeduría social

Lo que el documento colombiano llama "Control institucional y Veeduría"[67] podría entenderse en el contexto mexicano como "Visitaduría" en casos como el de la Procuraduría General de la República, por ejemplo. Se refiere a la forma en que la organización se encarga de supervisarse apropiadamente a sí misma en dos coordenadas —disciplina interna y respeto al ciudadano—, de tal suerte que se combinan la norma jurídica, la administrativa y la participación social con un sólido mecanismo de transparencia institucional. El sistema de control institucional y veeduría funciona de manera sencilla —aparentemente— a partir de la lógica de que "[…] cada ciudadano puede ejercer de manera directa control y vigilancia sobre el proceso de gestión pública de las actuaciones administrativas, operativas y docentes desarrolladas por la institución […]".[68] El punto fino está en el cómo de esta lógica institucional de puertas abiertas; la solución que encontraron las autoridades policíacas de Colombia radica en un modelo que puede identificarse razonablemente a partir de las siguientes premisas de comportamiento organizacional y, claro está, individual:

- De entrada, separan los conceptos "ética" y "moral". Este elemento es absolutamente crucial porque, en la vida real, se puede ser ético pero no moral, y cumplir con la moral, pero no ser ético. Esta situación ocurre con frecuencia en el campo de los abogados: pueden defender a un criminal atroz y ganar el juicio éticamente, a sabiendas de que dejaron en la calle a un monstruo. La PNC entiende que "[…] los servidores públicos policiales tienen el deber moral de hacer bien lo que hacen; lo que cambia es el grado de responsabilidad, pero el deber es el mismo […]".[69]
- A partir de lo anterior, se establece un modelo de comportamiento[70] para todos los integrantes de la PNC, que funciona —dicho de forma sencilla— a partir de los axiomas siguientes: a) el talento humano es el principal valor institucional; b) el actuar de los policías se fundamenta en honor y orgullo patrio; c) el interés general prevalece sobre el interés particular; d) la participación ciudadana es fundamental para la seguridad pública; e) la PNC rinde cuentas a los ciudadanos sobre los recursos públicos utilizados y los resultados de su gestión; f) la causa final de la PNC es servir a la sociedad; g) se debe priorizar la sostenibilidad ambiental; h) el servicio

[67] Véase PNC (2010e, 49).
[68] Véase PNC (2010e, 14).
[69] Véase PNC (2010e, 19).
[70] Véase PNC (2010e, 24).

policíaco no admite exclusiones ni diferencias; i) el policía es íntegro en todos los campos de su vida; h) el policía es garante del orden constitucional; y i) los derechos humanos son el marco de la función policial.

- Existen grupos de interés,[71] tanto internos como externos a los que debe dársele atención particular: a) población general; b) población vulnerable; c) gremios, asociaciones y sector productivo; d) medios de comunicación; e) rama ejecutiva; f) rama legislativa; g) rama judicial; h) entes de control; i) policías de otros países; j) organismos multilaterales; k) personal activo; l) personal con asignación de retiro y pensionados.
- Existe un intrincado mecanismo de disciplina que va desde la investigación periódica del comportamiento de todos los elementos de la corporación, hasta seguimientos específicos en caso de sospecha por cuestiones de corrupción o violación a los derechos humanos, por ejemplo. Además, debe considerarse que existe un "Régimen disciplinario de los servidores públicos" que también participa en términos del ámbito de su competencia.[72]
- Se cita la relevancia de que la PNC cuenta con "Centros de conciliación" que funcionan como mediadores en caso de conflicto, dependientes de la oficina del Inspector General;[73] la PNC funciona como mediadora en casos de: derechos humanos, ONG´S, protección a la comunidad LGBT y protección a diversos gremios de trabajadores en condiciones de vulnerabilidad.[74]
- Dentro de la lógica ético-policial, la PNC cuenta con la figura de "líder ético",[75] que es un personaje que trabaja al interior de la corporación y que cuenta con una trayectoria intachable; este individuo dispone de la "autoridad moral" para impartir cursos sobre el tema, pero también para supervisar unidades de promoción ética al interior de la policía.
- En el caso de la veeduría ciudadana,[76] son un equivalente al concepto mexicano de "consejos ciudadanos" que vigilan tanto la gestión pública de la PNC como a cualquier entidad pública, privada o del tercer sector, ya sea nacional o internacional,

---

71 Véase PNC (2010e, 28).
72 Véase PNC (2010e, 34).
73 Véase PNC (2010e, 35). A finales de octubre de 2012, la PNC contaba con once centros de conciliación.
74 Vale la pena mencionar que la PNC es la responsable de la seguridad en los centros de reclusión para miembros de la propia Policía Nacional; este tema es relevante porque aleja a los policías detenidos de un riesgo bípode: ser víctimas de un ataque contra su vida por el simple hecho de haber sido policías y ser sujetos de una coerción especial por parte del crimen organizado. Véase PNC (2010e, 38).
75 Véase PNC (2010e, 80).
76 Véase PNC (2010e, 52).

que desempeñen algún proyecto o función vinculado al ámbito de supervisión de su competencia. Estas veedurías también funcionan como un referente nacional, algo así como un "consejo ético" que puede trabajar en beneficio de la justicia, la transparencia y el combate a la corrupción.

- Es interesantísimo que el documento analizado exhibe un apartado a los "referentes internacionales" —lo que en los hechos es un ejercicio de *Benchmarking* institucional— y que incluye experiencias[77] de: la Real Policía Montada de Canadá; el Comisionado de Policía de Detroit en Michigan; la Policía de Inglaterra y Gales; los cuerpos policíacos de Países Bajos y la Policía Nacional de Italia; en suma: la PNC hace casos de mejora institucional a partir de lo que identifica en otros países para adaptarlo a su propia realidad.
- Por último, resalta la creación de los "encuentros comunitarios",[78] que son promovidos por la PNC, en los que un barrio, comuna o localidad específica, tiene un problema de convivencia y/o seguridad. La idea es que mediante consensos y acuerdos se logre un compromiso tripartito: la comunidad, aceptando las condiciones logradas en la negociación; las autoridades en sus diferentes niveles de gobierno —el documento incluye a las universidades y organizaciones del tercer sector en este *cluster*— y la propia PNC. El documento enfatiza el "diagnóstico de convivencia y seguridad ciudadana"[79] como un instrumento crucial para que todos puedan trabajar bajo un mismo piso de conocimiento, basado en datos comprobables.

Estos encuentros tienen una metodología muy precisa —que por razones de espacio no se describirá en este documento—, y en todo momento el coordinador de las reuniones es un representante de la PNC. La impresión final que deja la metodología es un *benchmark* entre los círculos de calidad que suelen utilizarse en casos de mejora y los instrumentos de solución de conflictos que diversas organizaciones del tercer sector acostumbran aplicar. En todo caso, más allá del origen de la metodología, impacta su precisión para atender necesidades puntuales en materia de gobernanza que pueden derivar en conflictos de gobernabilidad o viceversa.

Es indudable que lo que este documento en particular llama "control social", que es el sustento de la veeduría de la PNC, es una forma directa de empoderar a los ciudadanos para

[77] Véase PNC (2010e, 52-55).
[78] Véase PNC (2010e, 61).
[79] Véase PNC (2010e, 63, 64, 65).

que, por un lado, trabajen junto a la autoridad en la generación de paz duradera y, por otro lado, abandonen la posición de ser ciudadanos cuando concluyen las elecciones y eligieron a sus gobernantes; es muy interesante identificar desde la perspectiva politológica que el esquema de control y veeduría trae consigo una notoria consigna de generar ciudadanos responsables consigo mismos y con el país en el que viven.

4.4.3.7. Cooperación internacional de la Policía Nacional

Este documento funciona en muy buena medida como complemento a los criterios sobre control de confianza que se atendieron en el elemento inmediato anterior, ya que también opera bajo un concepto de *Benchmarking* en términos de análisis internacional, tanto para identificar tendencias en materia de cooperación multidimensional como para visualizar los comportamientos futuros del crimen organizado en sus diversas facetas. El documento en cuestión posee dos apartados de gran relevancia en términos de *mejores prácticas*: uno enfocado a la "Cooperación estratégica policial en el contexto internacional" y otro dedicado a la "Representación de la Policía Nacional en el exterior". A continuación se presentan los *benchmarks* más relevantes de ambos apartados.[80]

- En el caso de la cooperación estratégica de la PNC con el exterior,[81] esta corporación opera en el marco de las siguientes organizaciones: a) la Conferencia Internacional de Agencias Antidrogas —IDEC—; b) la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas —CICAD—; c) la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito —UNODC—; d) el Proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos —SIMCI—; e) el Proyecto de Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas —DROSICAN—;[82] f) la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas —ERCAID—; g) la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes —JIFE— y h) la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. También se trabaja en términos de proyectos bilaterales y multilaterales con la Oficina de Asuntos contra los Narcóticos —NAS—; la Agencia contra las Drogas —DEA— y la Oficina Federal de Investigaciones —FBI—, todas de los Estados Unidos, así como del Ejército de

[80] Véase PNC (2010f, 49).
[81] Véase PNC (2010f, 42-45).
[82] Hay que considerar que Colombia fue el país que desarrolló un sistema de alerta temprana en materia de la calidad de las drogas sintéticas que se ofrecen en el mercado local, pues en no pocas ocasiones se vende, literalmente, veneno a los usuarios. Véase PNC (2010f, 43).

Inglaterra —SAS—.[83] Nótese que en el caso de estos organismos, el trato de la PNC es de "iguales", de trabajo conjunto y no como se menciona en un apartado de cursos internacionales que la policía colombiana ha impartido a naciones tan disímbolas entre sí como Afganistán, Jamaica o México. Es indudable que la PNC es —junto a las PCC brasileñas— el *benchmark* institucional latinoamericano más relevante que se identificó en esta investigación. El caso canadiense es aparte, considerando la geografía involucrada y, claro está, la enorme distancia cultural entre los países analizados y México.

- En el caso de la representación de la PNC en el exterior, ésta se da a partir de los proyectos bilaterales y multilaterales involucrados, pero de manera más relevante, a partir de la temática criminal;[84] por ejemplo, el gobierno colombiano cuenta con un Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas; en lo referente a delitos informáticos, dispone de una policía cibernética llamada CAI Virtual y en lo relacionado a lavado de dinero, dispone de un convenio específico con el Servicio de Migración y Aduanas estadounidense —ICE— para identificar a individuos específicos que participen en esa clase de operaciones ilícitas; en el caso de secuestro y extorsión, mantiene estrecha cooperación con Paraguay, México, Ecuador, Honduras y Panamá, entre otras naciones. Se entiende a través de la redacción que el problema es grave en Colombia pero sistémico en la región;[85] la PNC también asegura mantener un intensivo intercambio de información, tanto para efectos de investigación criminal como de "exportación" del modelo de convivencia y seguridad ciudadana del que se hablaba en los "encuentros comunitarios" y los casos de análisis exhaustivo que sostienen el trabajo de la corporación en los barrios que lo requieren; por último, se menciona un esquema de capacitación a corporaciones policíacas de diversas partes del mundo, en el que destaca puntualmente México con un conjunto de 4 mil 530 elementos entrenados —de diversas corporaciones— en 2009 y 19 elementos más, específicamente en inteligencia y contrainteligencia.[86]

---

[83] Las traducciones al español de cada organización estadounidense y la británica fueron transcritas literalmente del documento colombiano, respetando las fallas en dichas traducciones. La más evidente es la del SAS, *Special Air Service*, las fuerzas de élite de la Fuerza Aérea británica.

[84] Véase PNC (2010f, 44-48).

[85] El documento señala una reducción de 3 mil 572 secuestros ocurridos en 2000, a 213 en 2009. Una reducción agresiva en una década. Véase PNC (2010f, 47).

[86] Véase PNC (2010f, 52 y 53).

Puede cerrarse esta breve exposición sobre cooperación internacional de la PNC en una sola frase: esta corporación ha sido capaz de generar su propio modelo policíaco, poniéndolo a prueba tanto en su propio país como en el extranjero, de tal forma que la propia PNC sea su *benchmark* a mejorar, a calibrar, perfeccionar.

4.4.3.8. Lineamientos sobre derechos humanos

El polémico tema de los derechos humanos es atendido en dos documentos de la PNC: uno llamado "Derechos Humanos en la Policía Nacional" y otro denominado "Protección de los Derechos Humanos en el servicio de policía". Una vez examinados ambos documentos, se encontró que la diferencia sustantiva entre uno y otro es el enfoque: "Derechos Humanos en la Policía Nacional" es totalmente filosófico, normativo y jurídico, concentrándose en los criterios que dan fundamento a su conducta policíaca; por su parte, "Derechos Humanos en el servicio de policía" es un documento enfocado por entero a la operación, lo que sin dudas constituye un acierto didáctico, ya que el policía puede entender a las claras cuando se le habla en términos jurídicos que debe conocer, aunque no "sepa aterrizarlos" y, por su parte, puede identificar las prácticas correctas en su trabajo policíaco de todos los días. Indudablemente, ambos documentos tienen *benchmarks* interesantes, aunque el enfocado a la tarea operativa es el más atractivo, porque pone a ras de suelo la conceptualización jurídica y la hace práctica, acaso amable para los cuerpos policíacos. Por tal motivo, primero se atenderá el enfoque normativo —"Derechos Humanos en la Policía Nacional"— y después se revisará el *know how* de "Derechos Humanos en el servicio de policía".

- En el caso de "Derechos Humanos en la Policía Nacional", el documento cuenta con elementos de interés, como los siguientes: además de establecer esmeradamente un conjunto de argumentos jurídicos[87] con respecto a los derechos humanos —que van desde el Modelo de Estado hasta el Mandato Constitucional colombiano—, se exhiben una serie de herramientas didácticas que apoyan sólidamente el conocimiento de tales normas: talleres de capacitación coyuntural, que funcionan en forma móvil y que operan a partir de las fallas cometidas por los policías, como una acción de mejora en materia de entrenamiento; la red de veedurías de las que se

[87] Véase PNC (2010g, 16-24).

hacía mención en el tema del control social; la atención a grupos especiales[88] y el sistema de alertas tempranas, que se enfoca a identificar a otros grupos que requieran atención diferenciada, lo que supone una estricta cobertura de todo el territorio colombiano a efecto de poder identificar qué microgrupos sociales son susceptibles de recibir una atención focalizada a partir de una debilidad endógena, ya sea cultural, física, emocional, etcétera.

- Por lo que se refiere al documento "Derechos Humanos en el servicio de policía",[89] el material es tan interesante que podría dedicársele un solo capítulo de esta investigación; sin embargo, se ha intentado hacer un ejercicio de concisión para establecer siete *benchmarks* relevantes, que son los que a continuación se citan:

  - Se recuerda que los derechos humanos se "aterrizan" en forma de derechos o capacidades para circular libremente o vivir en un domicilio; empero, se agrega que aun un sospechoso tiene derecho a ser registrado[90] con dignidad, ya sea en su persona, su automóvil o domicilio.
  - Se establecen criterios concretos para efectuar la acción directa en materia de inteligencia o contrainteligencia, ya sea interceptando[91] comunicaciones —telefonía móvil, fija, electrónica—, registrando correspondencia o recolectando datos personales de cualquier particular.
  - Se apuntan los modos para abordar cateos y en general cualquier incursión por parte de la PNC para irrumpir en una reunión,[92] ya sea doméstica, empresarial, gremial, vecinal.
  - Llama la atención el que exista un apartado específico para atender a las personas que viven en la calle; sólo por citar un elemento, se permite efectuar una labor de convencimiento para que una persona que vive en la calle pueda asearse, pero está prohibido obligarlo a hacerlo.[93]
  - Se ofrece un protocolo[94] estricto para el uso de armas, tanto por parte del policía como del particular que posee alguna, ya sea letal o no letal. Se enfatiza el

[88] No se confunda con los grupos "especiales" en los que divide su mercado comunicativo la Estrategia de Comunicación de la PNC; en términos de derechos humanos, los grupos "especiales" son: "indígenas, adolescentes, sindicalistas, miembros de misiones médicas, beneficiarios de medidas cautelares y de provisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". Véase PNC (2010g, 23).
[89] Véase PNC (2010h, 5).
[90] Véase PNC (2010h, 17-37).
[91] Véase PNC (2010h, 31-38).
[92] Véase PNC (2010h, 39-40).
[93] Véase PNC (2010h, 40).
[94] Véase PNC (2010h, 43-50).

principio de proporcionalidad, así como la condición de necesidad y la letalidad reducida, y se establecen las formas en las que desaparece la llamada "responsabilidad institucional" en el uso de las armas de fuego.[95]

- Existe un apartado completo para el trabajo con menores de edad en por lo menos tres circunstancias: cuando son víctimas; cuando son victimarios; cuando son testigos de un delito.[96]
- Y se apuntan criterios específicos de comportamiento por parte de la PNC para "afrodescendientes, etnias y la comunidad LGBT".[97]

Indudablemente, el documento mencionado ofrece una gran cantidad de hallazgos específicos que deben considerarse para cualquier proceso de *benchmark* institucional; diríase a "ras de tierra".

4.4.3.9. Lineamientos generales de política (o un reckoning[98] necesario)

Este documento[99] es una revisión cuidadosamente redactada sobre todo lo mal hecho en la PNC a lo largo de los años y, en consecuencia, es un compendio de todo aquello que debe eliminarse permanentemente o, al menos, controlarse sin omitir un énfasis puntual en el tema de la seguridad ciudadana. El texto cubre vastedad de temas, pero pueden encontrarse entre todos ellos algunos francamente icónicos, concentrados en el capítulo sexto:

- Las estructuras anteriores eran inapropiadas para un trabajo policíaco que se diera con base en resultados, con la rapidez y precisión necesarias.[100]
- Desde el punto de vista logístico,[101] los esquemas del pasado no permitían desarrollar esquemas tácticos y operativos que actuaran en tiempo real, de acuerdo con las necesidades y no a la inversa.
- Es particularmente llamativo el criterio sobre el abastecimiento[102] al Estado de fuerza, pues no sirve de gran cosa tener un grupo de policías capacitados si no disponen de lo pertinente para desarrollar su trabajo.

---

95 Véase PNC (2010h, 53-55).
96 Véase PNC (2010h, 57-59).
97 Véase PNC (2010h, 63-65). Aunque no deja de llamar la atención que pongan en el mismo apartado a indígenas y comunidad LGTB.
98 Ajuste de cuentas, en inglés.
99 Véase PNC (2010a).
100 Véase PNC (2010a, 75-77).
101 Véase PNC (2010a, 78-79).
102 Véase PNC (2010a, 78-79).

- En el mismo tenor anterior, se enfatiza la seguridad de las instalaciones[103] policíacas, algo enteramente comprensible ante la fortaleza del enemigo principal de éstas: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC— y las organizaciones dedicadas al narcotráfico; de forma combinada, ambos entes criminales seguramente han generado una grave amenaza para los propios policías colombianos, considerando el poder de fuego de dichos delincuentes.
- Se destaca la necesidad de estrechar permanentemente los lazos entre la PNC y la comunidad,[104] ya que el tejido social es, literalmente, el material sobre el que se constituye el Estado.

Aunque el propósito del documento es enfatizar la importancia de un criterio público de la función policíaca, es indudable que el espíritu de aquellos que lo redactaron se aplicó en un listado de temas que son prioridad para mantener en alto la moral institucional.

4.4.3.10. "Gestión del servicio sobre resultados efectivos"

Este documento es colaborativo con el "Direccionamiento basado en el humanismo con responsabilidad" y sus FCE; opera en un claro estilo de *management* y de generalismo de recursos humanos, a partir de un proceso de planeación basado en resultados. El documento es prolífico en cuestiones de planeación multidimensional: una primera dimensión es lo estrictamente policíaco, orientado a la doctrina operacional; la segunda dimensión es un apunte sumamente parecido al *Hoshin Kanri*[105] y, más aún, al *Quality Function Development* —QFD— que, según se lee, contiene una gama variopinta de lineamientos y criterios para generar planeación *in situ*; por último, la tercera dimensión es un reforzador del ya multicitado propósito de convivencia y seguridad ciudadana. A continuación se enumeran algunos de los *benchmarks* de mayor interés al interior de este documento, en el entendido de que se requieren conocimientos de *management* y control total de calidad para entender a cabalidad la experiencia colombiana en el inédito campo del QFD aplicado a un trabajo policíaco —"Gestión del servicio sobre resultados efectivos"—[106] de obvio impacto nacional, regional e internacional.

---

[103] Véase PNC (2010a, 79).
[104] Véase PNC (2010a, 103-105).
[105] El *Hoshin Kanri* es un modelo de gestión de la calidad al estilo japonés, fuertemente influenciado por las ideas de Edward Deming —por las 7 Herramientas Básicas— pero también por técnicos expertos en piso de manufactura, como Hideo Shingo, Maasaki Imai y, por supuesto, Yoji Akao, principal impulsor del QFD. Es un modelo heurístico de la calidad. Véanse Tavera, y Torres (2010, 7-10).
[106] Véase PNC (2010i).

- Se genera un modelo de servicio “de vigilancia comunitaria”[107] que cubre la totalidad de una jurisdicción a partir de una visión integral policíaca —prevención, disuasión y reacción— que une la vigilancia tradicional con la nueva policía comunitaria.
- Se apunta un esquema de fortalecimiento que incluye la profesionalización debida a la policía rural,[108] acompañándola en el desarrollo de sus funciones, en el entendido de que atienden frentes concretos: zonas de consolidación; parques naturales; reservas naturales; zonas productivas; resguardos indígenas; zonas de frontera y sistema fronterizo.
- Se establece un programa de “departamentos y municipios seguros”, que funciona desde 2004 y que “[…] busca incluir en la agenda local de todos los departamentos y municipios del país los temas relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana, de forma tal que sean objeto de política pública y se les asignen recursos que garanticen la sostenibilidad de las acciones desarrolladas […],[109] lo que en los hechos conduce a la obviedad: en el ámbito de su competencia, el combate al crimen organizado también compete a lo local.
- En términos propiamente de calidad —calidad como proceso de mejora continua o la puesta en marcha del ciclo PHVA—,[110] la PNC se propone “[…] lograr un proceso de mejora continua para prevenir no conformidades o cualquier otra situación no deseable en el servicio policial, además de realizar acciones correctivas en caso de que se produzcan [errores]”.[111]
- No deja de ser sorprendente que la PNC establezca como “Objetivos de calidad” nada menos que: “[…] garantizar la seguridad y convivencia ciudadana; lograr el posicionamiento, respeto, credibilidad y apoyo de la comunidad; garantizar la participación ciudadana como veedor institucional y su corresponsabilidad en la seguridad y la convivencia ciudadana [y] contribuir a garantizar la gobernabilidad del país. Los objetivos de calidad serán desarrollados a través de las metas formuladas en el “plan estratégico institucional” y evaluados mediante indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad.[112]

---

107 Véase PNC (2010i, 20).
108 Véase PNC (2010i, 18-19).
109 Véase PNC (2010i, 21-22).
110 “Planear, Hacer, Verificar, Actuar”. Este esquema es un ciclo de Walter Shewart, pero globalmente se le conoce como ciclo Deming (Gevirtz 1994, 3).
111 Véase PNC (2010i, 25).
112 Véase PNC (2010i, 26).

- Finalmente, en el caso del QFD al más puro estilo de Akao —el despliegue de una función de calidad, aunque ciertamente ésta no exhibida en lo estadístico, sino en lo conceptual—, el documento considera que "[…] la política sobre seguridad ciudadana o una política nacional para la prosperidad democrática [a efecto] de ser desplegada operativamente a través de sus unidades desconcentradas [opera en los siguientes niveles]: estratégico, sobre el cual recae la responsabilidad primaria de direccionar el desarrollo de los procesos de prevención, disuasión y control de delitos […] táctico, responsable del despliegue de los objetivos estratégicos operativos y de su materialización […] operacional, responsable de planear y ejecutar las actividades, planes y programas, de acuerdo con los procesos y procedimientos policiales […]".[113]

Al final del documento, se exhiben formatos oficiales[114] para generar QFD incluso en la planeación de operativos. Se omiten por no considerarlos pertinente. En todo caso, existe la referencia infográfica para acudir directamente a ella en caso de un interés específico sobre el tipo de formato empleado, aunque a grandes rasgos puede identificarse como una colección de matrices de doble entrada, que trabajan a base de diversos 5W1H y herramentales al estilo del FODA en su caracterización básica —sin cálculo de probabilidades de ocurrencia, balanzas endógena y exógena, incluso sin valoración de cada ítem considerado en los cuadrantes—, así como cuadros tipo MACTOR —la herramienta divulgada por el intelectual Michel Godet[115]— que pretenden identificar vulnerabilidades en la generación de un proceso de planeación específico. Puede decirse que este volumen es particularmente atractivo, pues rompe con un paradigma: la técnica suele estar peleada con la práctica, particularmente en el ámbito policíaco de alto desempeño, el de combate al crimen organizado.

4.1.3.11. Direccionamiento policial basado en humanismo

El título completo del texto es "Lineamiento de política I; direccionamiento policial basado en el humanismo con responsabilidad"[116] y se enfoca a desarrollar en pocas páginas —76— el ideal de la PNC de un policía que posea la capacidad para combatir criminales, a la vez que asocia a la comunidad con el Estado y en más de un sentido, conciliarse como sociedad. El

[113] Véase PNC (2010i, 30-31).
[114] Véase PNC (2010i, 35-38).
[115] Véase una versión básica del MACTOR en Godet (s.f.).
[116] Véase PNC (2010j)

documento es interesante porque une diversos conceptos que no se identificaron en otros volúmenes, como el de la mujer policía; la relevancia del personal no uniformado y la integración de los policías retirados del servicio activo. A continuación se mencionan los *benchmarks* identificados en este documento.

- Lo primero por mencionar es la señalada redacción que orienta al lector-policía a comprender que su profesión es una opción de vida o por decirlo de otra forma, es una elección que voluntariamente se ha hecho; más aun, para que el policía se encuentre ante la posibilidad real y no discursiva de que su trabajo le permitirá desarrollarse como profesional y como persona, el documento apunta con claridad que "[existen] perfiles en la Policía basados principalmente en la alineación de las competencias que tiene cada funcionario[117] frente a las exigidas para el cargo (alineación persona-puesto), con lo cual se ha venido logrando: incrementar los niveles de efectividad en la institución; marcar una diferencia competitiva con las demás entidades del Estado; generar proactividad permanente en los funcionarios; orientar la gestión del talento humano hacia el cumplimiento de las políticas institucionales asociadas a la misión y visión institucional y, generar el plan de carrera que permita la optimización del desempeño policial".[118] En otras palabras, el trabajo policíaco en la PNC cuenta —al menos en el papel— con una clarísima visión integradora de todos sus colaboradores hacia la organización, de tal suerte que puede reducir la deserción de sus cuadros y con ello recortar posibilidades de que algunos de ellos caigan en la tentación de cambiar al bando contrario. Lo anterior requiere de una fortísima inversión en capital humano, más allá de los recursos que son indispensables para su trabajo, además de la capacitación en todas sus modalidades; se necesita una inversión monumental a largo plazo para mantener una estructura humana que no rendirá frutos de inmediato. Bien podría decirse que estos componentes de carrera y vida policial son en los hechos, una política pública en materia de seguridad porque operan a través del tiempo, incluyen a la sociedad y no esperan resultados espectaculares de inmediato.

[117] Nótese que dice "cada funcionario". Eso significa que el equivalente colombiano a una dirección de Recursos Humanos en la PNC ha trabajado identificando el capital humano de cada persona que integra su plantilla, o mínimamente su planta directiva.

[118] Afirmación que supone que todos los integrantes de la PNC poseen su propio Plan de Carrera y Vida, de tal forma que se genera una suerte de Servicio Policíaco de Carrera. (PNC, 2010j, 55-56).

- Por lo que se refiere al tema de la mujer policía,[119] señala claramente que la PNC cuenta con mujeres en el terreno operativo, docente y administrativo y se mantienen abiertas las convocatorias pertinentes para mantener las puertas abiertas a quienes deseen formar parte de esos cuadros. Más allá de una redacción cuidadosa en la que se hace mención a numerosas mujeres que sentaron las bases para contar con una presencia femenina permanente en la PNC, se entiende que hay un obvio interés incluyente, considerando las capacidades, saberes y competencias que ellas desarrollan con mayor facilidad y virtuosidad que sus pares hombres.
- La relevancia del personal no uniformado se enfoca por diversos frentes, que podrían ubicarse en los términos siguientes: si bien es cierto que ellos son invisibles para el trabajo final que desarrollan los cuadros operativos, es indudable su participación en el mismo, diríase desde el escritorio —sin que esto tenga algún posicionamiento denostativo—; por otra parte, el personal no uniformado cuenta con un servicio de carrera administrativa especial, abierto y que funciona a partir del concurso del mérito —abatiendo a los consabidos recomendados— y se cita un elemento crucial que podría pasar inadvertido, en el sentido que un integrante no uniformado es integrante de la fuerza pública aunque no sea del Estado de fuerza.[120] Esta vinculación es de gran importancia porque además de mantener la cohesión de equipo, señala claramente que una secretaria o un empleado de finanzas de la policía —por ejemplo— deben mantener el mismo espíritu de cooperación, secretismo y patriotismo que sus compañeros en operativo.
- Por lo que se refiere a la integración de los policías retirados del servicio activo, el documento considera que debe mantenerse la unidad entre aquellos cuadros que ya dejaron a la organización y aquellos que aun siguen trabajando en ella; aunque no lo señala abiertamente, es de entenderse que la PNC debe contar con un seguimiento de control de confianza muy preciso entre aquellos que dejaron el servicio, a efecto de ubicar si llegan a integrarse a las filas del crimen organizado. Por supuesto, el documento diferencia puntualmente a un elemento que deja la organización por motivos personales; aquel que se retira por llegar a la edad de jubilación y más aún, el que deja a la policía por razones vinculadas a la seguridad institucional; el

[119] Véase (PNC 2010j, 60-63).
[120] Véase PNC (2010j, 58).

documento indica que la PNC acostumbra invitar[121] a labores administrativas y de docencia a aquellos cuadros operativos que si bien es cierto que perdieron alguna competencia específica —consecuencia de la edad—, además de ofrecerles trabajo docente dentro de las diversas academias con las que cuenta esta organización; también se menciona la existencia de organizaciones que agremian antiguos colaboradores y ofrece la posibilidad de continuar estudios de diversos niveles educativos aun estando fuera del servicio activo, que lo mismo cubren a las denominadas "reserva policíal" que a los "profesionales oficiales de la reserva".

Este documento ubica con cuidado la forma en que la PNC atiende a su factor humano desde una lógica seguramente propia de *management* pero que a juzgar por lo visto en otros volúmenes, sí funciona tanto al interior como al exterior de la organización.

4.4.3.12. Desarrollo científico y tecnológico

El documento[122] se titula "Lineamiento de política 5, desarrollo científico y tecnológico policial". Después de leerlo, se puede comprender que el texto en cuestión precisa la necesidad de la PNC de establecer un sistema de investigación sobre las cuestiones administrativas, docentes y operativas de la función policíal, más allá de alguna publicación periódica; de hecho, se entiende nítidamente que la PNC dispone de un mecanismo de investigación y desarrollo que pretende trabajar al interior de todas las funciones de la misma, en los campos más diversos. Es la parte que genera la mejora continua en materia epistemológica de la organización, más allá de lo estrictamente policíaco como ente dinámico en su operación pero estático en la generación de su propio conocimiento. Así las cosas, este documento contiene algunos *benchmarks* relevantes.

- La PNC tiene sus líneas principales[123] de investigación: administración policíaca; institucionalización y desarrollo de la cultura organizacional; innovación del servicio policíaco; desarrollo de las tecnologías de la información para el trabajo policíaco; desarrollo tecnológico en áreas especializadas —microelectrónica, informática, nuevos materiales, biotecnología y química—.

[121] Véase PNC (2010j, 59-60).
[122] Véase PNC (2010k).
[123] Son las líneas identificadas tras la lectura del documento; no las señala unívocamente éste.

- En lo que se refiere a la línea de investigación en desarrollo tecnológico especializado en química, se abunda sobre lo que denominan “ciencias de la vida”,[124] que supone el estudio pormenorizado de biología molecular par análisis de ADN nuclear; genética forense, erradicación de cultivos ilícitos, biología y comportamiento animal, así como la aplicación de altas tecnologías para salud humana. Es obvio que el documento no desgrana a mayor abundamiento sobre los trabajos que se generan en esta última pormenorización de estudio —salud humana a manos de una organización policíaca— por lo que se deduce que son temas de información confidencial.
- Por lo que se refiere a los temas de comunicaciones electrónicas que pueden unirse en un solo *cluster* con los relacionados a computación aplicada o “ciencias de la computación”,[125] se identifican ítems de investigación concretos tales como: sistemas de gestión administrativa —se entiende que la PNC genera sus propias soluciones informáticas para sus temas de *management* interno, tales como su nómina, el clima organizacional o las prestaciones sociales—; productos de control en proyectos críticos —los multicitados casos de trabajo comunitario o la seguridad de la red de informantes, por ejemplo—. Empero, también existe una poderosa inversión en investigación informática tanto forense —estudiar a fondo un disco duro, por ejemplo— como de combate a la delincuencia organizada que se mueve en la web, en los circuitos financieros internacionales que inevitablemente afectan al Estado colombiano y en la visualización de los procesos de generación de *software* falsificado.
- En lo relacionado a “ciencias de los materiales”,[126] la PNC ha dispuesto mecanismos de cooperación tecnológica con homólogos de otras naciones para desarrollar —por ejemplo— blindajes de nueva generación; adaptación de lentes de visión nocturna; desarrollo de concreto específico para protección de búnkeres en zonas de alto riesgo para las instalaciones policíacas o, diseño de robots para activar y desactivar explosivos.
- Por lo que atiende al tema social —“ciencias sociales y humanas”[127]—, el catálogo de investigación es vasto: el estudio de la violencia —en obvio primer lugar— y su

[124] Véase PNC (2010k, 19).
[125] Véase PNC (2010k, 20-22).
[126] Véase PNC (2010k, 22-23).
[127] Véase PNC (2010k, 24).

compleja fenomenología; el derecho de policía; los derechos humanos; los impactos sociales y culturales de la erradicación de los cultivos ilícitos —algo extraordinariamente relevante para el caso mexicano en estados donde se cultiva amapola y mariguana, por ejemplo—; innovación social de la actividad policíaca —vigilancia rural; investigación de la violencia intrafamiliar; salud reproductiva y equidad de género—, así como el trabajo con las televisoras y radiodifusoras comunitarias.

- También se tiene identificado el trabajo académico por las especialidades que posee el servicio policíaco: carabineros; guías caninos; ambiental y ecológica; tránsito y transporte; antiexplosivos; turismo, infancia y adolescencia; fiscal y aduanera; antinarcóticos; antisecuestro y antiextorsión; aeroportuaria; protección a personas e instalaciones; servicio aéreo; antidisturbios; logística; justicia penal militar, operaciones especiales[128] y aquellas que se generen con posterioridad a 2009, después de la resolución 00912.
- Por último, la PNC cuenta con su acervo propio en términos de generar sus publicaciones —revistas y libros—, así como un agresivo programa de intercambio. Se puede concluir que los lineamientos sobre desarrollo científico y tecnológico ofrecen suficientes argumentos para entender que la función policíaca no puede limitarse a ofrecer seguridad ciudadana sino también a estudiar a fondo la naturaleza humana y desde ella, el enorme horizonte de interrogantes que despliega en términos de la violencia y los porqué de ésta. Sin duda, se trata de uno de los elementos más interesantes del estudio realizado a los documentos de la PNC, en el entendido multicitado que apenas se presenta en estas líneas un compendio de *benchmarks*, pero es pertinente acudir a la fuente.

4.4.3.13. Lineamientos de la policía rural

El documento[129] denominado “Política para la consolidación del servicio de policía rural”, se concentra en el delicado territorio del campo colombiano, que por años ha sido escenario de innumerables conflictos políticos y económicos, con la guerrilla y el narcotráfico como actores de inobjetable poder al interior de las comunidades alejadas de los circuitos urbanos en más de un sentido. La policía rural colombiana tiene añejos orígenes pero se identifica con

[128] Se respeta la redacción original de las especialidades (PNC 2010k, 27).
[129] Véase PNC (2010l).

facilidad que en 2006 la PNC dispuso la creación de la dirección de carabineros y seguridad rural,[130] que daría la pauta para seguir el trabajo que se observa en la actualidad. Es de particular atención el hecho que la PNC a través de la policía rural y otros grupos que dependen de aquella se enfrenten al crimen organizado, pero de manera especial al "hurto de hidrocarburos",[131] tema por demás conocido en México. El documento da a entender que el robo de combustibles no es una actividad inédita en territorio mexicano sino que probablemente —en el peor de los sentidos posibles— se trata de un *benchmark* del crimen organizado que también sabe estudiar el comportamiento de sus homólogos en el extranjero. Así las cosas, se atienden los elementos de mayor relevancia identificados en el documento en cuestión, en el entendido de que lo más pertinente es consultar el texto original.

- El texto permite entender la complejidad gigantesca del campo colombiano en su sentido más amplio: desde la perspectiva policíaca contra el crimen organizado, se entiende que el campo, el bosque, la selva son territorio multidimensional, que permite generar alimentos —acuacultura, agricultura y ganadería—; mantener vivas a miles de especies animales —en términos de biósfera—; operar como vivienda de numerosas personas —campesinos e indígenas, por ejemplo—; mantener el interés turístico por aquella nación y, preservar tales territorios de la devastadora voracidad del desarrollo industrial que todo envenena y contamina. Tan solo por estos elementos, la policía rural tiene un rol crucial en la agenda de la PNC y del Estado colombiano en general.
- Por si lo anterior no fuera suficientemente denso como misión, habrá que tomar en cuenta la necesidad de vincular a la comunidad rural con la PNC a efecto de prevenir la indeseable cooptación de tal sociedad a manos del crimen organizado y/o la guerrilla. El tema es complejo porque requiere de una poderosa inversión en el campo colombiano, además de una ingente tarea cotidiana por parte de los cuerpos policíacos, de aproximarse y ganarse la confianza de la comunidad. También habrá que tomar en cuenta que el policía es en el sentido literal, un representante de la Fuerza del Estado, por lo que no es sencillo aproximarse a la gente y asumirse como

[130] Véase PNC (2010l, 12).
[131] Véase PNC (2010l, 12).

un funcionario que busca construir la paz social a partir de diseminar una cultura ciudadana para la convivencia.[132]

- Por otra parte, el documento señala una competencia singular de la policía rural: poseen saberes que aplican para asistir a la población en el mejoramiento de la calidad de los productos agroindustriales;[133] en otras palabras, no solamente se presentan ante la comunidad como defensores de un Estado de Derecho alejado totalmente de la realidad cotidiana en el campo: sus conocimientos también permiten acercarse a los campesinos y ayudarlos —por ejemplo— en la erradicación apropiada de cultivos ilícitos sin que por ello sean identificados forzosamente como delincuentes. El documento no lo dice, pero señala que pretender combatir al crimen organizado en su modalidad de narcotráfico no es tan sencillo como parece al momento de intentar erradicarlo en la zona de cultivo, en donde suele ser la única posibilidad de sustento. Y la evidencia es indudable: de los 1 mil 102 municipios colombianos, 745 son rurales.[134] Y también habrá que considerar la magnitud de cada municipio rural, así como de las condiciones ambientales, culturales, sociales de éstos.
- El policía rural tiene debidamente identificados sus focos de atención[135] sobre el terreno: comunidades indígenas; poliductos —donde se da lo que en México llamamos “ordeña de combustible”—; parques nacionales; zonas de desmovilización —sitios en los que se encuentra un contingente de Fuerza para asegurarse que no haya tránsito armado ilegal—; comunidades afrodescendientes; fronteras; corredores de movilidad —lugares en los que se cuenta con un despliegue de Fuerza para bloquear el paso de grupos armados ilegales, en activo aun— y zonas de injerencia BACRIM —bandas criminales—.
- En cuanto a la versatilidad de la policía rural,[136] se enfatiza al carabinero en diversas posibilidades —a caballo o en unidad automotora; en binomio canino— y se cita que sus capacidades permiten enfrentar al crimen organizado, pero también a las consecuencias que estos traen consigo, en particular con el robo de hidrocarburo —por el riesgo que significa—, además de que pueden coordinarse con las

[132] Véase PNC (2010l, 19).
[133] Véase PNC (2010l, 21).
[134] Véase PNC (2010l, 24).
[135] Véase PNC (2010l, 25).
[136] Véase PNC (2010l, 31-35).

autoridades ambientales en los términos forestales, hídricos, fauna, flora y humedales, por citar algunos.

- Por último, se enfatiza la relevancia de esta policía rural para preservar la biósfera en el ámbito de su competencia. Queda patente en el documento que esta ramificación de la PNC es extremadamente importante para la preservación de la enorme riqueza natural colombiana.

4.4.3.14. Fortalecimiento de la estructura administrativa

En este documento,[137] más que estructura administrativa se atienden temas vinculados a la gestión administrativa de la PNC; la diferencia no es sutil, pues en otros textos ya se ha atendido con pormenor la estructura de la entidad, mientras que en este documento se direcciona hacia los componentes financiero, contable, contractual, logística, de planta física, movilidad, armamento, intendencia, semovientes y aviación de la organización.[138] En otras palabras, este documento abunda sobre las Buenas Prácticas que deben mantenerse en todo momento en el aspecto administrativo de los recursos con los que cuenta la corporación para trabajar desde una visión de orden, disciplina, gasto y rapidez de desplazamiento de tales activos hacia donde los necesiten los "clientes internos", la propia PNC en sus diversos grupos y entes especializados. Se diría que aquello que se vé con microscopio en los temas y/o volúmenes de: "Lineamientos generales de política"; "Direccionamiento basado en el humanismo con responsabilidad"; "Enfoque humanístico del servicio de policía"; "Calidad de vida, un pilar del humanismo" y "Gestión del servicio sobre resultados efectivos" se ve desde arriba a efecto de optimizar los recursos públicos de los que dispone la PNC. Es en más de un sentido, un documento marco porque en este se da cohesión en la gestión precisa de los recursos otorgados a la policía por el Estado, yéndose más allá de una docta redacción sobre los deberes del servidor público en tanto cuanto transparencia y rendición de cuentas se refiere; más bien, este texto indica las reglas máximas del juego en el *management* público de esta entidad —enfoque sistémico; orientación al cliente; liderazgo colectivo; planeación participativa y gestión basada en hechos y datos[139]— lo que permite gestionar una organización compleja con las herramientas de la administración corporativa, sin olvidar el enfoque público al que se debe mantener unívocamente.

[137] Véase PNC (2010m).
[138] Véase PNC (2010m, 5-6).
[139] Véase PNC (2010m, 23).

Justamente por tratarse de un esquema panóptico de la gestión de recursos de la PNC, se omiten numerosos *benchmarks* identificados porque se "duplican" con los ya citados en los lineamientos apuntados líneas arriba; sin embargo, se exhiben aquellos que son singulares en términos de que no habían sido ubicados en los demás volúmenes que integran la colección analizada. La mayoría de dichos *benchmarks* son lexicalmente propios de la administración de empresas o gestión de negocios; empero, si se analiza lo suficiente se encontrará que estos elementos han sido adaptados minuciosamente al trabajo de la PNC de tal forma que significantes "privados" como "despliegue de funciones", "hechos y datos" o "momentos de la verdad" adquieren su propia personalidad y potencia cuando se miran desde la lógica del interés colectivo. De más está decir que hay mucho trabajo de reconversión organizacional detrás de estos documentos, pues no se puede modificar un ente público de tal forma, de la noche a la mañana.

Así las cosas, se identifican los siguientes *benchmarks* como relevantes.

- Enfoque sistémico; en este punto, el documento señala que a través de una visión de procesos y sistemas se intenta armonizar la visión y misión institucional,[140] dirigiéndola a una interrelación de dichos procesos entre todos los componentes de la organización; en otras palabras, la PNC funciona a través de un despliegue de la calidad de tal forma que todos sus actos están entrelazados no solamente por los manuales correspondientes, sino a través de la causa-efecto: un acierto o error produce una cascada que puede ser identificada fácilmente, ya sea a través de herramientas de diagnóstico o en la praxis cotidiana.
- Orientación al cliente;[141] si el cliente es la razón de ser de cualquier empresa, es entendible que el cliente también sea la causa final de un ente policíaco; en este caso, el cliente no es una sola persona sino varias —internos y externos—: el ciudadano, el medio de comunicación, diversas dependencias de gobierno, son ejemplo de clientela a la que la PNC enfoca su trabajo; esta orientación también se manifiesta claramente en los lineamientos sobre comunicación.
- Liderazgo colectivo; para esta organización policíaca, el liderazgo colectivo se manifiesta en tres signos:[142] profesionalismo del policía; ejercicio de su autoridad con

[140] Véase PNC (2010m, 40).
[141] Véase PNC (2010m, 41, 43, 45, 47, 50, 58, 74, 76, 80, 85, 87 y 91).
[142] Véase PNC (2010m, 23).

base en su conocimiento y, manifestación de su capital axiológico. Queda claro que el liderazgo no solamente es de una persona física sino también de la policía en su conjunto. Lo anterior supone una fuerte cohesión a través del respeto a la cadena de mando y por supuesto, a la cultura organizacional imperante. Dicho de otra manera: el liderazgo de cada policía es un componente del liderazgo institucional, lo que permite inferir que el fracaso de uno puede suponer el fracaso de la organización, un verdadero reto de dirección.

- Planeación participativa; este tipo de planeación se entiende como un ejercicio colectivo de visualización del futuro en sus distintas posibilidades. El mayor mérito de esta planeación consiste en que se desarrolla con el concurso de diversas personas y no se limita a la construcción epistemológica de unos pocos elegidos, sino de la admisión de diversos puntos de vista que enriquecen el ejercicio y permiten en no pocos casos identificar zonas que la "ceguera de taller" podría llegar a enmascarar en un proceso planificativo típico.
- Gestión basada en hechos y datos; el modelo de trabajo de la PNC trabaja bajo la lógica de Deming y en general del Control Total de Calidad —CTC— de trabajar a partir de hechos y datos; es decir, de evidencias. El pensamiento de Deming supone trabajar en la realidad a partir de lo comprobable, situación que se contrapone a "las corazonadas", a lo que se dice por ahí pero que no puede identificarse forma alguna. En algunas partes del documento estudiado, se puede ver con toda claridad el enfoque de Deming, por ejemplo en la ubicación del ciclo PHVA[143] —planear, hacer, verificar, actuar— en diversos tópicos del trabajo policial, estableciendo un ciclo de control que se retroalimenta constantemente.

Se menciona que la PNC cuenta con diversas certificaciones ISO pero para dejar constancia de que la calidad a la japonesa no está en disputa con la calidad típicamente estadounidense, se combinan herramientas del CTC con la admisión a procesos de certificación; en otras palabras, un modelo de calidad no sustituye al otro, simplemente lo redondea y lo perfecciona.

[143] Véase PNC (2010m, 11).

4.4.3.15. Consolidación de la seguridad ciudadana

El texto “Estrategia de la policía nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana”,[144] es seguramente el más interesante para aquellos que buscan en forma exclusiva el “cómo hacer” de la proximidad un aliado de la policía frente a la desconfianza ciudadana y la presencia del crimen organizado. De acuerdo a la lectura —y como se verá en el apartado relacionado directamente a las Mejores Prácticas identificadas en todo el trabajo de investigación—, se extrae una enormidad de *benchmarks* sobre el particular, pero seguramente el contenido del capítulo seis de dicho documento es el que identifica nítidamente los cómos de la seguridad comunitaria colombiana, marcada por las FARC y los grupos del crimen organizado dedicados al narcotráfico y al secuestro, entre otros ilícitos de alto impacto. El capítulo seis permite echar un vistazo a una larga reflexión sobre los aciertos y errores que ha cometido el Estado colombiano al paso de los años, para generar una estrategia “por cuadrantes”, tanto en la vigilancia, como en la inteligencia, investigación y prevención de desastres. También reseña el tema de los homicidios producidos por el crimen organizado —que en México pueden recibir docenas de eufemismos, pero sobresale “ejecuciones”— e identifica la prospectiva en el tema. Así, los *benchmarks* más puntuales del sexto capítulo se presentan a continuación.

- El primer punto a entender es la lógica de un cuadrante: no es precisamente el dividir en cuatro a una ciudad en un plano; consiste en identificar “zonas específicas de las ciudades para prevenir situaciones de inseguridad mediante la identificación temprana de factores generadores de riesgo, una inteligencia accionable que a través de una alta capacidad de recolección de información, producción y difusión de inteligencia, se anticipa a la comisión de conductas delictuales y restablece los niveles de seguridad”.[145] En otras palabras, un cuadrante es una delimitación espacial de un territorio, pero no se limita a dividir en pedazos a una ciudad, sino que establece a su interior los mismos recursos que si pretendiera gestionar la seguridad de un departamento entero: un procedimiento de inteligencia; una asignación de policías; un plan de trabajo organizacional. El cuadrante es la unidad de medida física de la zona a proteger por parte del Estado colombiano, pues.

[144] Véase PNC (2010n).
[145] Véase PNC (2010n, 38).

- No se trata de enviar a una cuadrilla de expertos en espionaje a barrer por completo un minúsculo circuito de vecindarios; el documento estipula la aplicación de "Unidades de inteligencia comunitaria" —UNICO[146]— que se dedican a generar el trabajo de inteligencia, combinando los datos regionales, seccionales y zonales. Lo primero que llama la atención de inmediato es que la información de inteligencia se comparte y no se guarda celosamente como suele suceder en no pocas áreas del alambicado mexicano que persigue al crimen organizado. Se entiende que estas "únicas" funcionan tanto en zonas urbanas como rurales, aunque se les suponga "que trabajan en ciudades". A lo anterior se agrega la existencia de "Laboratorios regionales de policía científica y criminalística", que descentraliza el servicio pericial —de Bogotá, se mueve a los departamentos de Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Villavicencio, Medellín, Cali y Neiva[147]—, con lo que se da literalmente la proximidad para atender requerimientos que el área de inteligencia y los fiscales tengan en el ámbito de su competencia.
- En el caso de la extorsión y el secuestro —crímenes cometidos tanto por las FARC, como por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos emergentes y la delincuencia organizada[148]—, se desarrolló un sistema contra estos delitos, que trabaja en la prevención a base de educación para la sociedad y la identificación de riesgo individual: es decir, que una persona puede tener un "nivel cero" de amenaza o bien ser "nivel tres", con serios indicios de ser secuestrable. En otras palabras, la PNC no se espera a "que se levante la denuncia" sino que identifica los perfiles ciudadanos y de ahí procede a actuar. En el caso de la extorsión, el asunto es sumamente interesante: dispusieron de unidades especializadas en operaciones psicológicas[149] —"Grupos OPSIC"— que trabajan literalmente para reducir el pavor que producen las llamadas o las visitas por parte de los extorsionadores, a la vez que nutren de información a las áreas pertinentes para intervenir directamente contra esos delincuentes. Se diría que es la aplicación contraintuitiva de los grupos de operaciones psicológicas tradicionales[150], pues en el caso de los colombianos, éstos actúan para favorecer la tranquilidad en una comunidad azuzada por la extorsión.

---

146 Véase PNC (2010n, 39).
147 Véase PNC (2010n, 40)
148 Véase PNC (2010n, 42).
149 Véase PNC (2010n, 45).
150 De acuerdo al documento, "[…] la intervención psicosocial [considera] número de pobladores en el sector a intervenir; estrato social; necesidades básicas que pueden agudizar la problemática o sirvan como insumo en la aparición de delitos; comunicadores clave en la zona que faciliten los acercamientos con la comunidad; capacidad para conformación de alianzas; vulnerabilidades psicológicas (puntos de vulnerabilidad, fortaleza o tensión en grupos de

- Los cuadrantes también requieren de una fuerte labor de posicionamiento cultural,[151] por lo que se implementan talleres, obras de teatro, actividades lúdicas, bus interactivo, kits de recreación, etc., que ayuden a fortalecer la presencia de los cuerpos policíacos en una labor específica.
- Por lo que se refiere al combate al narcotráfico propiamente dicho, el documento señala que se ha logrado reducir la superficie de cultivos ilícitos pero al mismo tiempo, los criminales han respondido mudando sus operaciones a zonas colindantes con países vecinos, generando presiones entre países —"incertidumbre diplomática"[152]— y como un efecto secundario aun más grave, se ha perfeccionado el fenotipo de siembra, para que tarde menos en ser cosechado e inclusive resista mejor los cambios de temperatura y humedad. Por último, se identifican cambios en el microtráfico —en México, se les llama coloquialmente "mulas" a quienes traen consigo los narcóticos para pasarlos de un territorio a otro— de las sustancias, lo que genera enormes gastos para cazar a los que transportan tales mercancías; así las cosas, el documento considera que el tema no solamente es cuán efectiva es la PNC para combatir al delito, sino que cuente con una serie de mecanismos apropiados para decirlo a sus distintas audiencias, a la vez que se potencia su Fuerza como organismo perseguidor. El gran problema que el documento —sumamente duro en su redacción— decae, es en términos del "principal cliente" que es la causa material de tanto despliegue de poder entre Estado y criminales: Estados Unidos.

El documento no menciona una sola vez por su nombre a los Estados Unidos en términos de ser el "cliente" y en consecuencia, la principal razón de su esfuerzo como Estado; sí lo menciona en términos de ser aliados, asociados, socios, partícipes de la lucha contra un enemigo común, etc., pero no cita ni por asomo de duda a ese gigantesco mercado constituido por un mínimo de catorce millones de personas que son adictas[153] y que residen en aquel país. No hay la menor duda que el documento analizado es irreprochable y exuda determinación, pero por alguna razón no abunda en lo esencial, en el origen de las cosas.

---

personas, caracteres, posiciones ideológicas o situaciones que puedan ser explotadas); susceptibilidad del blanco audiencia (disposición de la comunidad para ser influenciados por las acciones de intervención) y nivel de vinculación [de la] comunidad [con la] policía […]" (PNC 2010n,.46).

151 Véase PNC (2010n, 49).

152 Véase PNC (2010n, 52).

153 Véanse los datos de US Census Bureau que se han mencionado en el apartado sobre benchmarks de Canadá del presente trabajo.

- Por último, en el caso de los homicidios que en México hemos acostumbrado llamarles “ejecuciones”, se señalan medidas quirúrgicas:[154] red de informantes para identificar sicarios; red de apoyo con comerciantes y transportistas; reducir el rezago de órdenes de aprehensión; establecer como meta prioritaria la reducción de homicidios a las policías locales; enfatizar trabajos sobre “cuadrantes afectados”; rastreo de talleres de motocicletas robadas o “enderezadas”; supervisión de autopartes robadas; atender especialmente centros nocturnos y zonas de tolerancia; identificar patrones del delito; georreferenciar los datos delictivos de las ejecuciones; “horarios de toque de queda para menores de edad”; fortalecer el trabajo comunitaria; no dejar abandonados a su suerte a los informantes; difundir en los medios a los “20 más buscados por homicidio”. La lista es mucho mayor pero las acciones aquí mencionadas son probablemente, las más sensatas y relativamente sencillas de implementar y supervisar.

El documento también contiene una serie de apartados sobre la necesidad imperiosa de evaluar continuamente si el trabajo está dando resultados o no. Se trata entonces, de un auténtico proceso de mejora continua.

4.4.16. Vigilancia comunitaria por cuadrantes

Se mencionaba en páginas anteriores que un cuadrante es una delimitación espacial de un territorio a proteger por parte del Estado colombiano. En este documento,[155] se precisa como delimitar un cuadrante que en forma oficial se entiende como “[…] un sector geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentra la prevención, la disuasión, el control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia. En el cual se debe manejar la integralidad de las unidades que prestan el servicio de vigilancia en las que todos realizan de manera alternativa las distintas funciones que les corresponden, adaptándose a los cambios sociales del cuadrante […]”.[156] Como podrá observarse, un cuadrante es un espacio a proteger, de tal forma que pueda recuperarse desde sus cimientos, desde su tejido social, partiendo de la base que la sociedad en esa porción del país seguramente se debe encontrar abatida anímicamente como para creer en

[154] Véase PNC (2010n, 68-70).
[155] Véase PNC (2010o).
[156] Véase PNC (2010o,.24).

las instituciones. En otras palabras, el cuadrante es en más de un sentido la recuperación de la confianza del Estado por parte de una comunidad concretísima. Es de suponerse que el cuadrante no nace por casualidad: se detalla minuciosamente el cómo generarlo y a partir de él hacer todo el trabajo que se señala en términos policiales: georreferenciación delictiva y contravencional; movilidad y topografía del lugar; disponibilidad de talento humano; identificación de actividades económicas del lugar; presencia de BANDCRIM y en general la visualización de la situación del territorio a recuperar son parte de la agenda[157] que comprende cualquier diagnóstico previo a la actuación por parte de la PNC.

Una vez establecido en términos medibles el cuadrante, el modelo de trabajo funciona siguiendo un protocolo vasto, que puede identificarse en términos de los *benchmarks* siguientes:

- Poniéndolo en blanco y negro, la PNC prepara una ingente coordinación entre diversos actores públicos para establecer el trabajo apropiado en el cuadrante, de acuerdo a un calendario específico. Llama la atención que en esta clase de trabajos interinstitucionales se suele apuntar a los agentes del ministerio público, empleados de contraloría y miembros del ayuntamiento involucrado; sin embargo, el modelo colombiano involucra también[158] a los sindicatos, organizaciones del tercer sector, líderes religiosos, gremios de profesionales y en general cualquier grupo de presión o de interés que pudiera estar involucrado en la toma de decisiones al interior del cuadrante. En otras palabras, la acción es realmente incluyente. La idea es obvia: no debe faltar en el trabajo ninguna persona que pueda tener influencia negativa o positiva en el desarrollo de la recuperación del territorio social, cultural, comunitario del cuadrante. A partir de todo lo anterior, se decide por donde iniciar el trabajo de recuperación, estableciendo una especie de *check list* de lo indispensable para operar, llamada “Tabla de acciones mínimas requeridas” —TAMIR— que puede llegar a ser realmente gigantesca ya que describe con minuciosidad todos aquellos elementos humanos, financieros, materiales, organizacionales que se deberán aplicar, ayudándose de un 5W1H para la delimitación de fechas límites. Se diría que el TAMIR es un instrumento a caballo entre el 5W1H y una ruta crítica porque incluye cálculo de holguras y a partir de éstas se pueden generar los tiempos idóneos para

[157] Véase PNC (2010o, 24-27).
[158] Véase PNC (2010o, 28).

cada actividad. Diríase que de repente, el policía se hace especialista en planeación sin perder su capacidad como agente que pretende reparar el tejido social perdido en medio de un territorio en el que la incertidumbre es la moneda de cambio. Dentro del TAMIR se visualiza con facilidad desde el "control de motocicletas" —por aquello del narcomenudeo o sicariato—, pasando por "fuentes humanas de información" hasta la implementación de conciertos musicales o programas de recuperación de barrios y ciudades.[159]

- Estratificado aún más el TAMIR, las cosas adquieren un tamiz de verdadera intervención integral. Solo por mencionar algunas de las acciones más emblemáticas del trabajo policíaco en el cuadrante seleccionado, se encuentran la remoción de escombro y basura que obstaculice el libre tránsito por la comunidad;[160] la remoción de contaminación visual por publicidad, antenas, tendido eléctrico, etc.; implementación de "policía cívica juvenil" que trabaja con adolescentes y jóvenes a efecto de "regresarlos" al lado de la ley; instalación de puestos de control, revisión de autos, personas; verificación de diversos documentos de identidad ciudadana; conducción de conductas preventivas; control de pesas y medidas —particularmente usado en establecimientos que expenden gasolina, lo que puede derivar en pistas hacia la "ordeña" de ductos— y control de la delincuencia común y organizada. La lista es enorme[161] pero con estos elementos puede darse una idea de la integralidad de las medidas adoptadas para tomar el control del cuadrante en manos del delincuente.
- La cantidad de funcionarios públicos involucrados no parece ser tan relevante como las capacidades y poderes que cada uno de ellos posee; por ejemplo, se identifica la presencia de personal de inteligencia, policía judicial, policía rural y fuerzas especiales, pero en general se percibe que el principal esfuerzo a realizar es la remediación del tejido social sin crispar aun más a la población civil y sin dañar el medio ambiente. Por ello, se establecen "termómetros" de riesgo que se calibran constantemente, pudiendo pasar de "altamente conflictivo", a "alta afectación" —un punto intermedio, aunque álgido— y "normal", que sería la situación en las que el trabajo se hace preventivo porque la actividad delictiva es mínima y no requiere la

159 Véase PNC (2010o, 31-32).
160 En el caso brasileño de São Carlos, las UPP encontraron una gran montonera de basura, de unos diez metros de altura. Al comenzar a remover los desperdicios con una excavadora, fueron apareciendo resbaladillas, columpios, volantines; era un parque público completamente enterrado (Sánchez, 2012).
161 Véase PNC (2010o, 32-35).

participación de grupos especializados o de plano es un territorio pletórico de enfrentamientos entre delincuentes y cuerpos policíacos.[162] Para tomar la decisión de subir o bajar la calificación de riesgo, es necesario un esquema estadístico que permita poner en blanco y negro la situación, a efecto de entender si la percepción es similar a la medición de la conflictividad. Para ello, se dispone de software específico y de diversos formularios que se pueden llenar *in situ* por parte de los funcionarios involucrados; a partir de la interpretación de los datos con el cotejo en campo se decide modificar la calificación de riesgo.

- Por último, se apunta que este lineamiento concreto sobre cuadrantes combina tres entes:[163] la investigación criminal, la vigilancia comunitaria y la inteligencia policíal. Lo anterior significa que el proceso policíaco no se limita a enviar cientos de tropas a un cuadrante y una vez que está restablecido el orden, se deja todo en manos de las autoridades locales; más bien, los documentos señalan que el ciclo de actuación se mantiene aunque se reducen los recursos involucrados. Se entiende tal actividad por analogía: una vez salvada la vida de una persona con un infarto, se le da de alta hospitalaria pero se le mantiene con medicamentos y dieta, además de ejercicio y un monitoreo constante a efecto de que no se desate una crisis posterior. En el caso del cuadrante ocurre algo similar: se dan cita numerosos recursos para recuperarlo de la actividad criminal pero no se le abandona a su suerte una vez hecho el trabajo pesado. Probablemente junto a las adaptaciones de la gestión de negocios a la actividad policíaca y las reglas del juego al interior de la corporación, el trabajo por cuadrantes es uno de los benchmarks principales del modelo estudiado de la PNC, porque concentra sus recursos en una unidad espacial determinada, con el propósito de recuperarla de la mejor manera posible y después no la deja al garete, sino que la impulsa a desarrollarse sin que pierda presencia la autoridad. Luego entonces, la lección a entender queda claramente exhibida: no es el despliegue avasallador de tropas y armamento lo que recupera un territorio precarizado o feudalizado, sino la intervención minuciosa —calle por calle, casa por casa— que permita recuperar a la autoridad, la confianza de la ciudadanía.

[162] Véase PNC (2010o, 37).
[163] Véase PNC (2010o, 64).

4.4.3.17. Lineamientos calidad de vida

Este documento[164] se enfoca en el policía como persona, como ser biológico, como sujeto emocional y da constancia de que la autoridad no considera a sus tropas como meras máquinas que se dedican a hacer bien su trabajo sin que importe el costo humano de tales actividades, más allá de la remuneración. Atiende puntualmente el tema de la salud de cada uno de los integrantes de la PNC, tanto en lo físico como en lo emotivo. Los principales *benchmarks* identificados en este documento son los siguientes:

- Se visualiza la salud física del personal a partir de dos elementos. El primero es la cobertura "universal" para la PNC en todo el territorio colombiano, a partir de servicios médicos que se identifican por niveles —desde primer contacto hasta hospital de referencia— y que técnicamente deben atender todas las necesidades médicas de cualquier integrante del servicio, ya sea operativo, docente o administrativo. El segundo elemento se identifica en la identificación de los principales padecimientos que sufre el personal y que requieren de una pre-atención a efecto de evitar sus efectos más graves. En este punto, se entiende que la diabetes, la obesidad o la hipertensión son factores de riesgo a la vez que enfermedades que se catalogan como relevantes para el sistema de salud de la PNC y obviamente del Ministerio de la Protección Social.[165]
- Se identifica la salud familiar "con enfoque a riesgo",[166] se trabaja a nivel diagnóstico, regionalización, así como grupos de apoyo diagnóstico y terapéutico —GADT— y grupos de apoyo hospitalario —GAH— que pretenden atender a la población nuclearmente involucrada con los integrantes de la PNC; es decir que se genera una evaluación médica de esposa, esposo, hijos —por citar un ejemplo— y a partir de ello se pueden identificar enfermedades hereditarias que deberán ser atendidas; padecimientos crónico-degenerativos; prevención de enfermedades potencialmente desarrollables a partir de un estado de tensión específico o la atención de cuadros reactivos de índole comunitaria. Por supuesto, el documento no olvida la tendencia al suicidio —de hecho, lo considera una línea de acción propuesta directamente por el Ministerio de Protección Social— y la atención sobre la potencial adicción a

[164] Véase PNC (2010p)
[165] Véase PNC (2010p, 20-21).
[166] Véase PNC (2010p, 23-29).

narcóticos entre el personal y sus familias. Llama la atención que la ludopatía es un padecimiento señalado.[167]

- Se identifica la salud del personal con el perfil epidemiológico regional;[168] el documento señala la importancia de identificar con precisión aquellos riesgos de contagio a algún agente biológico-ambiental a los que puedan estar expuestos los integrantes de la PNC, así como sus familias. El tema es sumamente relevante pues pueden darse auténticos colapsos en la administración del servicio policíaco en uno o más cuadrantes si se da cita una "epidemia" de un mal concreto que obligue a abandonar sus puestos a docenas de funcionarios. Se menciona también que existe servicio domiciliario y según se observa, no solamente aquellos padecimientos contagiosos son atendidos; el VIH, la diabetes, las heridas de gran complejidad o la insuficiencia renal también son objeto de visita por parte de los integrantes del servicio de sanidad.
- Se apunta el "bienestar social" a partir de la lógica de que un servidor público en excelentes condiciones físicas, anímicas y en general "existenciales", puede dar un rendimiento superior. Este tema del bienestar social se esquematiza[169] a partir de la interrelación apropiada de varios factores: la persona; la familia; el trabajo. La persona se potencia por la actitud frente a sí misma, la familia y su trabajo; la familia da emoción y coherencia a la actividad del policía y finalmente, el trabajo retroalimenta la actitud, perfecciona la cognición y ofrece coherencia entre lo que se dice que se hace y lo que se hace. Por supuesto, todo lo anterior es más fácil redactarlo que hacerlo; el documento señala con esmero los conceptos de bienestar social, pero no ofrece mayores datos más allá de un puntual catálogo de actividades recreativas, culturales y deportivas para toda la "familia policíaca" —su personal y sus familias, se entiende—. Con todo, es más que suficiente para entender que la PNC se ocupa por la salud emocional de su personal.
- Se atiende el tema de la familia y la comunidad policial con el catálogo que se mencionaba en "bienestar social", pero se le pueden agregar otros elementos de gran relevancia como un programa de vivienda de alcance nacional. En este punto, es de llamar la atención la llamada "vivienda fiscal"[170] que consiste en otorgar una

[167] Véase PNC (2010p, 29).
[168] Véase PNC (2010p, 31-36).
[169] Véase PNC (2010p, 68, 78 y 79).
[170] Véase PNC (2010p,82-83).

casa al personal que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: desplazarse a diferentes unidades de policía en el interior de Colombia; encontrarse en una situación de riesgo real que le representa conseguir casa —para ser precisos, un policía amenazado por el crimen organizado sería un buen ejemplo—; y, apoyar a todo aquel personal que no sea beneficiado por el subsidio a vivienda. Este punto es el más relevante de lo vinculado a comunidad policial, de acuerdo a lo examinado.

Se puede cerrar el análisis de este lineamiento con una observación puntual: si se ciñe el lector a lo apuntado en "Calidad de vida", es casi un hecho que las autoridades colombianas sí se preocupan por su personal policíaco.

4.4.3.18. Plan estadístico de la policía nacional

El más voluminoso de todos los documentos examinados —628 páginas— es un compendio del alambicado de hechos y datos con los que la PNC trabaja todos los días, tanto en lo operativo como en lo táctico y estratégico. El "Plan estadístico"[171] exhibe a grandes rasgos los *inputs* y *outputs* principales del trabajo de la corporación y en este sentido es relativamente sencillo de entender si se utiliza una lógica[172] sencilla de inteligencia: como se sabe, todo proceso de inteligencia de Estado comienza con la planeación y direccionamiento del trabajo de inteligencia, a efecto de preparar la recolección de datos de un actor específico; esos datos se procesan en un ciclo de análisis, diagnosis, interpretación y visualización del pasado, presente y futuro a partir de cuatro escenarios mínimos —idílico, inercial, tendencial y apocalíptico— que a su vez es entregado al tomador de decisiones para que pueda emitir una acción congruente con los objetivos que deben cumplirse y la situación pormenorizada. Algo parecido explica el documento estadístico de la PNC: ofrece un catálogo enorme de análisis que se practican en las diversas instancias de la corporación con el propósito de cumplir con su misión de seguridad ciudadana a la vez que hace lo pertinente para optimizar la gestión de los recursos que le han sido concedidos por el Estado colombiano. No se apunta aquí los innumerables datos que podrían constituir un *benchmark* gigantesco en materia de inteligencia y manejo de información; se enlistarán algunos elementos que pueden ser realmente de interés en este ejercicio de análisis.

[171] Véase PNC (2010q).
[172] Véase CIA (s.f.b).

- El documento expone tópicos comprensivos sobre un total de dieciséis diagnósticos, nutridos a su vez por treinta y nueve análisis específicos que visualizan la totalidad de la gestión de datos de la PNC. Los diagnósticos van de lo general a lo particular: un diagnóstico general; de la inspección general; de la oficina de planeación; de comunicaciones estratégicas; de seguridad ciudadana; de carabineros y seguridad rural; de investigación criminal; de inteligencia policial; de antinarcóticos; de protección y servicios especiales; de antisecuestro y antiextorsión; de tránsito y transporte; de escuelas —policiales—; de administración y finanzas; de talento humano y de incorporación.[173] Estos diagnósticos producen una serie de "fotografías" que permiten al alto mando policíaco y a sus superiores en el Estado —se apunta Estado y no gobierno, porque a lo largo de estos volúmenes queda claro que la PNC no es un organismo gubernamental sino estatal o en todo caso, trans-gubernamental— una toma de decisiones apropiada y fundamentada en hechos y datos. Los treinta y nueve análisis específicos que nutren a los diagnósticos están desarrollados de tal forma que incorporan una gran cantidad de datos contenidos en hipercubos que permiten cruzar información relevante en tiempo real, solicitando datos "antiguos" para contrastarlos con datos "nuevos". Se entiende que la oficina de estadística de la PNC debe ofrecer dos garantías: tener la capacidad permanente para generar información precisa en cualquier momento y contar con una serie de dispositivos humanos y técnicos para evitar filtraciones que pudieran generar amenazas reales contra la propia corporación y claro está, contra la sociedad y el Estado colombiano en general. El texto no lo señala pero la PNC debe contar con una estructura robusta contra *hackeo*, robo de información y la probable intrusión física a sus instalaciones, además de contar con diversas instalaciones paralelas que almacenen los datos de respaldo de una interminable cantidad de fuentes: recursos, operativos, datos personales.
- El diagnóstico general de la corporación es uno de los más interesantes, porque desde el punto de vista de concreción, es un ejercicio que no tiene nada de sencillo, habida cuenta de las miles de variables que debe mostrar sin convertirse en un volumen gigantesco e ilegible. Los *inputs*[174] hablan por sí solos: el diagnóstico general de la corporación se nutre de 116 operaciones estadísticas propias; 217

[173] Véase PNC (2010q, 45-214).
[174] Véase PNC (2010q, 47).

operaciones estadísticas indirectas —originadas en otras entidades— y a partir de ello, produce 14 indicadores de gestión y 16 requerimientos de información, tanto para la Defensa Nacional como para el Interior —Gobernación— y la propia Presidencia de Colombia. Del mundo de datos que maneja este diagnóstico, el área de protección y servicios especiales, junto a seguridad ciudadana e inspección general dan el Pareto de la información; por ejemplo, en 2008, de los formularios documentados por la PNC, entre las tres áreas citadas sumaron 51 operaciones estadísticas de un total de 116 —casi el 44 por ciento contra el 2.58 % de la dependencia antinarcóticos[175]— lo que permite identificar que conforme avanza el procedimiento de combate a los cárteles, aumenta la importancia en el tema del control de seguridad pública y la supervisión estricta a los integrantes de la corporación. La lógica es entonces sencilla de confirmar: si baja la actividad violenta de los criminales, hay que ocuparse por devolver la gobernabilidad y sentar las bases de la gobernanza en los territorios o cuadrantes recuperados. En cuanto a los ítems de control que las tres áreas consideran cruciales, se identifican los siguientes: a) para protección y servicios generales, la estadística se concentra en 29 registros nacionales,[176] que identifican los resultados en protección especializada y estratificada; b) para seguridad ciudadana, se trabaja a partir de 11 registros nacionales,[177] enfocados en el trabajo que atiende la cobertura comunitaria: desde la vigilancia comunitaria hasta las alertas tempranas; c) para inspección general, se aplican 11 registros nacionales[178] que atienden derechos humanos en todas sus posibilidades, denotando que la inspección general visualiza la acción policíaca desde el campo de las garantías ciudadanas.

- Un elemento que asalta la atención —asaltar es apropiado— es un indicador de confiabilidad que las estadísticas de la PNC se aplican a sí mismas: “Exactitud de las operaciones estadísticas producidas en la Policía Nacional”. Cuesta trabajo identificar un ítem de control más crudo para cualquier director de estadística de una dependencia pública. De acuerdo a los datos identificados, la propia PNC informa que en el año 2008 —fecha probable con el que todos los datos del volumen estudiado fueron aplicados— “[…] el 32.76% cumple con exactitud el criterio de

[175] Cálculo propio, con base en los anexos estadísticos (PNC 2010q, 47).
[176] Véase (PNC 2010q, 49).
[177] Véase (PNC 2010q, 48).
[178] Véase (PNC 2010q, 48).

conformidad [que toma en cuenta] la utilidad y coherencia de la información reportada, con respecto a las funciones y objetivos planteados en la entidad y la comparabilidad de la información producida a nivel internacional y nacional […]".[179] Para esto, la PNC entiende[180] por utilidad, "el aprovechamiento de la información estadística"; por coherencia, "la congruencia entre los objetivos [y] las funciones de las dependencias" y por comparabilidad, "la aplicación de conceptos y definiciones al realizar comparaciones de datos entre áreas geográficas, dominios diferentes o distintos periodos de referencia". Así las cosas, el esfuerzo de la PNC produce un tercio de precisión estadística, lo que orilla de inmediato a reflexionar si se hace una práctica de autocrítica semejante en México. Mejor aun: si dicha autocrítica es pública, tan pública como que puede accederse a ella ingresando a un sitio web —tal y como se obtuvo la información colombiana—, sin necesidad de solicitarlo vía IFAI.

- Existe un punto tan relevante como el de la calidad de la información gestionada en la PNC: considerando que un tercio del total producido es confiable, ¿qué es lo que falla en los dos tercios que exhiben "no conformidad"? Ahí, el diagnóstico hace una serie de observaciones[181] muy interesantes que se exponen enseguida, apenas dando los datos duros por razones de espacio. El cincuenta por ciento del total de fallas para producir información de calidad se concentra en apenas cuatro causas: a) "retraso en la captura y procesamiento de la información" —17.20%—; b) "problemas en la recolección" —13.27%—; c) "deficiencia en los recursos tecnológicos" —11.55%— y, d) "carencia de recursos humanos" —10.57%—[182]. En otras palabras, por falta de personal calificado y rezago de trabajo probablemente producido por la primera causa.

4.4.3.19. Una observación final sobre la experiencia colombiana

Como se comentó en otro elemento sobre la PNC, la lógica señala que Colombia es uno de los bastiones en lo que a *benchmarks* se refiere sobre el combate al crimen organizado a nivel mundial, de acuerdo a lo que está viviendo México. También se ha citado que Brasil, Canadá e Italia son importantes, porque si bien es cierto que ninguno es siquiera semejante a la precisión, profundidad y extensión de la documentada experiencia colombiana, sí

[179] Véase (PNC 2010q, 52 y 53).
[180] Véase (PNC 2010q, 53. notas 14, 15 y 16).
[181] Véase (PNC 2010q, 56 y 57).
[182] Cálculo propio con base en "Diagnóstico de la información estadística de la Policía Nacional 2008" (PNC 2010q, 56).

permiten efectuar en conjunto un colectivo de *benchmarks* que sí pueden señalar el camino menos incierto en la victoria contra el crimen organizado. En otras palabras, las páginas de los documentos colombianos —miles contenidas en dieciocho volúmenes— son el Pareto del *benchmark* general que ofrece este estudio; sin embargo, hay que entender que en algún momento de su historia, el Estado colombiano empezó desde apenas cero en la generación de una organización pública capaz de hacerle frente a cárteles con un poder de fuego e influencia pocas veces conocido en el mundo contemporáneo; por ello, no hay que suponer que esta extraordinaria experiencia documentada y al alcance de cualquier interesado, sea la panacea. De hecho, la lectura de estos textos permite entender que la PNC se dedicó a un trabajo ingente de mejora continua y *Benchmarking*, adaptando innumerables prácticas globales en su realidad específica, porque —aunque suene a Perogrullo— no hay dos países iguales ni dos cárteles idénticos. Así las cosas, en el apartado correspondiente se encontrará el *benchmark* general que ubica las prácticas de todos los países analizados y podrá visualizarse el Pareto citado, pero la ventaja competitiva que ofrecen los añadidos de otras naciones.

4.4.4. Estados Unidos

Epígrafe: peculiaridades del caso Estados Unidos

- Estados Unidos es el principal *Gedankenproblem* de México, porque el primero le exige a éste que combata al narcotráfico, a la vez que aquel es el principal consumidor de narcóticos a nivel mundial —el consumo de drogas de todos los miembros de la Unión Europea no alcanzan al de Estados Unidos[183]—. Esta doble condición es probablemente la principal piedra de molino en el combate al crimen organizado en México.
- La aplastante mayoría de rifles de alto poder que se utilizan por parte de la delincuencia organizada en México, son adquiridos en Estados Unidos[184], que a su vez se niega[185] a prohibir para su venta libre a cualquier ciudadano que cumpla con

[183] El valor de narcóticos que ingresa a Estados Unidos ronda los 38 mil millones de dólares al año, mientras que en el mismo periodo, la Unión Europea sumó menos de 34 mil millones de dólares (Lapaque 2011, lámina 3).

[184] Textual: "[…] the top two firearms purchased in the United States and recovered in Mexico over the past three years were in order AK-47 type semi-automatic rifles and AR-15 semi-automatic rifle clones […] and the Bushmaster AR-15 rifle clone have been particularly popular […]". Goodman y Marizco (2010, 38).

[185] El núcleo de la discusión es la Segunda Enmienda Constitucional estadounidense. La Asociación Nacional del Rifle no puede decirlo mejor: "[…] The Second Amendment will empower you in an absolute and unique way, to refute the claims of the gun control people, who insist the Second Amendment means something other than what it plainly says […]". National Rifle Association s.f.)

los requisitos, pese a las agresiones que intermitentemente se desatan en los lugares menos pensados[186] en aquel país.

- Estados Unidos ubica en forma parcializada a los cárteles mexicanos de narcóticos que le venden sus productos: "[…] las organizaciones transnacionales criminales mexicanas están escalando su violencia para consolidar sus mercados más allá del hemisferio oeste, proteger sus operaciones en México y expandir su alcance en Estados Unidos, África, [a otros] cárteles latinoamericanos y el Medio Oriente […]".[187] Si esto es real, supone que no existe vínculo entre consumidores estadounidenses y narcotraficantes mexicanos. Empero, ese vínculo se llama consumo y se cuenta tanto como un 6 por ciento de los estadounidenses mayores de 12 años,[188] más de 14 millones de adictos permanentes.[189]

De acuerdo a lo anterior, puede observarse que los principales *benchmarks* del continente americano se debaten entre la frialdad de los números e indicadores, y la fuerza del discurso que choca con la realidad.

4.4.4.1. Visualización del caso Estados Unidos

Estados Unidos comprende una gama tan amplia de intereses, poderes y conflictividad que es inevitable mencionar en este apartado a dicha nación en tres formas un tanto cuanto extrañas —acaso contradictorias— entre sí: como consumidor de narcóticos, combatiente contra el crimen organizado y principal juez de la política anticriminal en todo el mundo. Probablemente es el país más complejo de estudiar a partir de las tres formas en que puede ser observado, analizado, evaluado; a partir de tal dificultad se hace este apartado específico que es distinto al de todas las demás naciones atendidas en esta investigación.

4.4.4.1.1. El consumo en EEUU

Como se sabe, Estados Unidos es el mayor consumidor de narcóticos en el mundo entero[190] y esta condición genera una reacción típica de cualquier mercado —una guerra atroz para

---

186 El 20 de julio de 2012, James Holmes, un exestudiante de posgrado ingresó a un cine en Aurora (Denver, Colorado) en el que se presentaba la *premiere* de una película de Batman. Ingresó con chaleco antibalas, un AR-15 y una escopeta, así como con una Magnum .357. Mató a 12 personas e hirió a 71 más. Todo lo que utilizó para la masacre lo había adquirido legalmente (Bliss, 2012).

187 Traducción literal de *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* (TWH 2011, 6).

188 Los datos son de octubre de 2012. (US Department of Justice. s.f).

189 El Censo estadounidense más reciente (2008) permite sumar a la población de 18 años en adelante (el nivel inmediato inferior es de "5 a 17 años"). Esto arroja 230 millones 118 mil estadounidenses. El 6 por ciento de esa cantidad da casi 14 millones de personas. Véase: US Census Bureau (2012).

190 "[…] United States is the world´s largest consumer of cocaine (shipped from Colombia trough Mexico and The Caribbean), Colombian heroin and Mexican heroin and marijuana, major consumer of ecstasy and Mexican methamphetamines; minor consumer of high quality Southeast Asian heroin; illicit producer of cannabis, marijuana, depressants, stimulants, hallucinogens and methamphetamine […]". (CIA 2012)

atender dicha demanda[191]— en medio de un absurdo que no sonroja a las autoridades estadounidenses ni por asomo: sus planes y estrategias para prevenir y controlar adicciones no funcionan debidamente[192] —de lo contrario, la demanda se desplomaría[193]— por lo que la respuesta a tal derrota consiste en orillar a los países productores y de tráfico a combatir en su propio territorio a los barones de la droga y de paso, a sembrar una violencia de enormes consecuencias sociales endógenas, al menos en el caso mexicano.[194] Poniéndolo en forma minúscula, la adicción a los narcóticos en Estados Unidos y su reacción equivale a que un consumidor de cocaína que no quiere dejar el alcaloide, demande y presione a los médicos que intentan rehabilitarlo, además de surtirles algún dinero y armamento para que maten o arresten a los tipos que le venden las "grapas". En ese escenario inverosímil para la lógica pero perfectamente razonable para Estados Unidos, se da la causa final de la rama más rentable del crimen organizado a nivel mundial. En este apartado, se atenderán tres elementos del caso Estados Unidos: el primero es una auto-descripción que esta nación tiene de sí y del crimen organizado; el segundo es una descripción de la estrategia que Washington posee para combatir a dicha industria delictiva y el tercero es la identificación de los principales mecanismos de cooperación que este país ha sembrado con otras naciones para atacar al crimen organizado.

4.4.4.1.2. Estados Unidos y su autodiagnóstico

Existe un tumulto de análisis de todos los calibres y escuelas posibles sobre la visión que Estados Unidos posee sobre su condición de adicto, especialista, investigador, perseguidor y mecenas para combatir al crimen organizado. La variedad es tan amplia que obliga a tomar algunos documentos como punto de partida y después complementarlos conforme haga

---

191 Los principales proveedores de narcóticos para Estados Unidos son México y Colombia, por razones geográficas; empero, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Bolivia y Venezuela son países "productores y/o intermediarios" para llevar los narcóticos a Estados Unidos vía México. Más aún: Afganistán es el mayor productor de opio a nivel mundial, apenas seguido de Pakistán. El punto de producción y el de preparación para introducir los narcóticos a territorio estadounidense es el detonador de la violencia entre cárteles y todo tipo de corporación de justicia, municipal, estatal, nacional, global. Véase CIA (2012) en los apartados relacionados a cada nación.

192 Véase el comportamiento de los dos narcóticos más consumidos históricamente en Estados Unidos: cocaína y mariguana. En el caso de la cocaína, las "tendencias de prevalencia de por vida en el uso entre personas de 8º grado, 10º grado y 12º grado, así como de estudiantes de licenciatura y adultos de 19 a 28 años" da lo siguiente: en 1991, la prevalencia de por vida pasó de 2.3, 4.1, 7.8, 9.4 y 21.0 respectivamente, a 2.2, 3.3, 5.2, 5.5 y 12.5 en los mismos segmentos de edad en 2011. En el caso de la mariguana, en 1991 se tenía una prevalencia de por vida en los mismos segmentos de edad, de 3.2 para 8º grado; 8.7 para 10º grado; 12º grado con 13.8; licenciatura con 14.1 y adulto entre 19 y 28 años de edad con 13.5. En 2011, se identificaron 7.2, 17.6, 22.6, 19.4 y 18.3, respectivamente. En otras palabras, en veinte años de lucha contras las adicciones, Estados Unidos sigue prácticamente igual en términos de prevalencia en el caso de los chicos de octavo grado y en el caso de la mariguana, ha perdido en todos los frentes. Y hay que revisar las demás sustancias, particularmente las llamadas "drogas sintéticas" que hasta la CIA reconoce que se fabrican en Estados Unidos. Las cifras de consumo y tendencias de prevalencia provienen del informe *Monitoring the future, National Survey results on drug abuse, 1975-2011*. (TNIH y NIH 2012, 42 y 52)

193 Por increíble que parezca, la cocaína puede prescribirse legalmente en Estados Unidos, "aunque ya esté un poco en desuso". "[…] Cocaine is a Schedule 2 drug under the Controlled Substances Act, meaning it has a high potential for abuse and limited medical usage. Cocaine hydrochloride solution (4% and 10%) is used primarily as a topical local anesthetic for the upper respiratory tract. It also is used to reduce bleeding of the mucous membranes in the mouth, throat and nasal cavities. However, better products have been developed for theses purposes and cocaine is rarely used medically in the United States […]" (DEA 2012, 8).

194 El texto señala la gravedad del problema en la percepción de Washington: "[…] according to government and other data, the best estimates are that there were slightly more than 50,000 homicides related to organized crime from December 2006 through December 2011. Some analysts see in this year´s data about Mexico´s organized crime-related homicides the possibility that the violence may have peaked or reached a plateau, if has not begun to decline […]" (Beittel 2012, 2).

falta. El documento[195] que se utiliza identifica la visualización estadounidense fue realizado por el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos —algo similar a los Centros de Investigación legislativos que existen en México— y que ha sido lectura de no pocos congresistas para fundamentar sus dichos en la tribuna. Se partirá del informe que se publicó sobre crimen organizado en 2010, considerando que se trataba de un documento especial, dado que cumplía 15 años de edición ininterrumpida esa clase de informes, a la par del trabajo del Consejo contra el Crimen Organizado de la Cámara Alta. También es útil porque en este documento se hace una revisión de las organizaciones criminales junto a las terroristas, aunque no llega a considerarlas iguales —con la impronta del 11 de septiembre de 2001— pero las vincula por diversos vasos comunicantes.

4.4.4.1.3. El informe Finklea

En este documento —es decir; el informe de 2010 para los congresistas al que se hizo mención líneas arriba—, se identifica al crimen organizado como un problema añejo, identificándolo desde la época de la prohibición pero contra lo que la lógica señala —que al menos, algún grupo criminal nativo debería existir en los Estados Unidos—, "[…] las fuerzas de la ley estadounidenses han combatido redes criminales consideradas como tradicionales, entre ellas la mafia italiana, la rusa, la Yakuza y los Tongs chinos.[196] Estas organizaciones criminales han participado en una variedad de actividades ilegales y entre la década de los 50 a los 60 [del siglo pasado], la mayor generadora de sus beneficios fueron las apuestas, seguidas del prestamismo, tráfico de narcóticos, extorsión, prostitución, distribución de licor y fraude.[197] Otras actividades prominentes de los grupos criminales organizados fueron el robo, asesinato y lavado de dinero […]".[198] Llama particularmente la atención que las organizaciones criminales netamente estadounidenses no son mencionadas en este documento; tal cuestión es extraña en un documento oficial que al menos debería afirmar la existencia de organizaciones gigantescas dedicadas al lavado de dinero en "casa", pero no lo hace. De hecho, un documento paralelo[199] al informe Finklea ronda la misma redacción al señalar que en el primer lustro del nuevo siglo, el FBI se concentró en combatir a tres organizaciones criminales —Cosa Nostra y otras DOT italianas; DOT asiáticas y sus pares

[195] Véase Finklea (2010, 3 y 23). Por raro que parezca, el informe Finklea no consideraba a los Zetas como una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos. Barack Obama colocó como "prioridad regional" al cártel de los Zetas, con todo y fotografías de Heriberto Lazcano y Miguel Ángel Treviño Morales incluidas (TWH 2011, 9)
[196] Véase Finklea (2010, 8).
[197] Véase Finklea (2010, 17).
[198] El documento dice *"murder"*, no algo análogo a *"hitman"*. En otras palabras, considera al asesinato pasional en la misma urna que el sicariato.
[199] Los datos provienen del documento *The External Effects of the Federal Bureau of Investigation´s Repriorization Efforts* (2005).

ruso y euroasiático[200]— y no cita por accidente a alguna de origen doméstico. Sin embargo, como se verá más adelante, en el ingente trabajo del Estado estadounidense algo no funciona bien: "[…] al año, los cárteles mexicanos envían desde Estados Unidos a México, entre 19 y 39 mil millones de dólares […]".[201] Si esto es así, ¿cómo podrían enviar los cárteles mexicanos tal cantidad de efectivo —los narcóticos se compran con billetes en la calle— sin que ningún funcionario americano del ICE se percatara?[202] Algo ocurre en la percepción estadounidense del conflicto analizado y en consecuencia, de la solución, sin omitir el hecho de la rareza de que ─por ejemplo─ 44 mil 520 paquetes con billetes de cien dólares por hora,[203] no sean detectados por el ICE.

El tema se mantiene sin cambio alguno hasta el apartado que atiende las tendencias de las DOT en Estados Unidos en el que los criminales de plano no poseen ciudadanía americana; se señala que: "[…] las amenazas criminales organizadas en los Estados Unidos, de acuerdo al FBI son: las rusas, asiáticas, italianas, balcánicas, de medio este y africanas […]". Y de todas ellas, la *Cosa Nostra* es la más perseguida;[204] no, no es la *N´Dranghetta* ni la *Camorra* —las DOT más perseguidas por el propio gobierno italiano[205]— y tampoco la *Sacra Corona Unitá*; tampoco es el tráfico de estupefacientes ni el tráfico de personas lo que el Informe Finklea apunta en el primer lugar de las amenazas de aquella DOT legendaria para los Estados Unidos: las apuestas ilegales; los préstamos de efectivo; tráfico de narcóticos y el lavado de dinero son el tema crucial.[206] En el caso de los clanes asiáticos, las triadas chinas desde Hong Kong, Taiwán y Macao son el mayor quebradero de cabeza de los Estados Unidos, particularmente por el tráfico de heroína, lavado de dinero, contrabando de automóviles, *software* y ropa. La *Yakuza* no aparece en forma protagónica. Y en el caso ruso-euroasiático, no se menciona a *Solncevo* —el gigante mafioso de Moscú— ni a los barones búlgaros o montenegrinos de los cigarros;[207] simplemente se menciona a la "mafia

---

200 Véase Finklea (2010, 16).

201 Véase US Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2012a, 148).

202 En billetes de 100 dólares, serían 390 millones de paquetes, 1 millón 068 mil 493 paquetes al día atravesando la frontera; 44 mil 520 paquetes por hora, siete días a la semana, 24 horas por día. La senadora Dianne Feinstein informó que su país había interceptado en la frontera de Estados Unidos con México, 67 millones de dólares ilícitos, en efectivo, entre 2009 y febrero de 2011. Si esto es así, el ICE ha interceptado el 0.17 por ciento del volumen total de los 39 mil millones citados. Ella misma cita los 39 mil millones (US Senate 2011).

203 Véase US Senate (2011).

204 Véase Finklea (2010, 19).

205 Si se analizan los datos desde la perspectiva de la máxima autoridad antimafia italiana y no del Congreso estadounidense, se da lo siguiente: en bienes confiscados de 1992 a 2011, a la Cosa Nostra se le han decomisado 918 millones de Euros —en números redondos— y a la Camorra, 637 millones. Sin embargo, si nos vamos a las órdenes de custodia cautelar, la *Camorra* suma 2 mil 800; la *´N'Dranghetta* 2 mil 582 y la *Cosa Nostra*, 1 mil 897. Véase DIA (s.f.).

206 Según el informe Finklea, no otros documentos del Estado.

207 Finklea comenta alguna vaguedad sobre el tráfico de cigarrillos, hablando de sindicatos criminales, daños a la comunidad y a la economía estadounidense. No habla de ninguna de las familias o clanes que controlan el negocio ni de nombres concretos. Lorenzo Lorario no aparece en este documento; tampoco el Clan *Podgorčki*, ni el *Barski*, el *Nikšič*, el *Berane* o el *Rožaje*. Véase, *Big gangsters and dealers in Europe*. Novinar on line. 17 may 2007. Recuperado el 9 de noviembre de 2012 en: http://translate.google.com/translate?hl=en&sl=http%3A%2%2Fnovinar.de%F

rusa" como responsable de delitos en el tenor del lavado de dinero, metales preciosos, fraudes de tarjeta de crédito, seguros, inversiones y fraude en general.

4.4.4.1.4. Las DOT invisibles

El mercado de personas que nutre a miles de tugurios en México o Macao desde Rusia y Ucrania no aparece Estados Unidos; ya no se hable de las mujeres rusas que trabajan en los casinos de Las Vegas y el tráfico de armamento no aparece ni por equivocación.[208] Por último, queda la presencia de las organizaciones terroristas. Como se sabe, la principal diferencia entre un ente tipo DOT, un grupo terrorista y una guerrilla es que el primero no tiene ninguna ideología o doctrina que justifique sus fines; simplemente buscan generar ganancias a través de una práctica criminal; por otra parte, la guerrilla pretende un fin revolucionario y utiliza a la violencia como un recurso, no como una causa final.[209] Por último, una organización terrorista sí se alimenta de un discurso o ideología específica y a partir de ello justifica cualquier atropello, incluyendo la muerte de civiles inocentes. Pues, de acuerdo al Informe Finklea "[…] la posibilidad de que el crimen organizado y los grupos terroristas trabajen juntos existe, no en el largo plazo, pero si en términos de una alianza de negocios en el corto plazo […] considerando la motivación monetaria de las organizaciones criminales, el FBI considera que estos criminales podrían inclinarse a trabajar con terroristas si éstos cuentan con fondos suficientes"[…].[210]

Por si el párrafo textual inmediato anterior no llamara la atención respecto a la calidad de la información —o de interpretación— que posee el Congreso de los Estados Unidos respecto a estos temas, inmediatamente después de éste viene un ejemplo que Finklea pone sobre la mesa, mismo que también se apunta textual: "[…] un ejemplo [de combinación de crimen organizado y organización terrorista] es Viktor Bout, un traficante internacional de armas que ha sido acusado de conspiración para vender armas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) […]".[211] Como se sabe, Bout no es precisamente un individuo desconocido para Estados Unidos: este personaje —detenido en Tailandia el 8 de marzo de 2008— disponía de una flotilla de unos treinta aviones de carga que además de llevar y traer toda clase de mercancías en Liberia, Guinea Ecuatorial y Afganistán, transportó tropas de la ONU[212] a éste último país e Irak, al menos en 2004, además de servir como "taxi

---

208 Particularmente el de armas de alto poder de Estados Unidos a México.
209 Véase TR (s.f).
210 Véase Finklea (2010, 24).
211 Véase Finklea (2010, 25).
212 Bout fue partícipe en la célebre "Operación devolver la esperanza" de la ONU, en Somalia, adonde se enviaron tropas belgas. Una buena cantidad de datos se encuentran en el mismísimo sitio personal de Bout (s.f.), hospedado en Rusia.

aéreo" al Programa Mundial de Alimentos para el Congo. ¿Será posible que un traficante de armas y terrorista, transportara soldados de Naciones Unidas y nadie se percatara de ello? A partir de todo lo anterior, es factible emitir algunas aproximaciones finales a este Informe Finklea:

- El Informe habla en innumerables ocasiones de los problemas que trae a los Estados Unidos el arribo de narcóticos, pero no comenta ni por asomo el origen de tal situación, que es justamente la increíble cantidad de adictos duros que posee.
- El documento habla de algunas DOT —no cita a las emblemáticas de otras naciones que han desembarcado en Estados Unidos— y de manera inverosímil no señala a una sola organización criminal nacida y dirigida por ciudadanos americanos, ya sean negros o WASP.
- No se atiende a un problema de proporciones descomunales: el lavado de dinero en los circuitos de Wall Street.[213]
- El documento no menciona las docenas de delitos que opera el crimen organizado:[214] ni una palabra sobre tráfico de órganos con fines de trasplante o la venta legal de armas a DOT en las armerías americanas, por ejemplo.
- No hay terroristas estadounidenses.[215] Al menos en el documento del legislativo, aunque habrá que pensar si las organizaciones de supremacía blanca que siguen cometiendo delitos contra civiles en territorio estadounidense, no lo son.

Así las cosas, es posible entender que Estados Unidos supone que la mayoría de las amenazas que agreden a su sociedad son exógenas y que por ello se requiere fortalecer sus muros —virtuales y físicos— para evitarlas o al menos contenerlas. Pareciera que se está planteando aquí una visión "anti-gringa" o en todo caso, subjetiva del tema que se atiende, pero la lectura del Informe Finklea hace pensar que en Washington se asume que el crimen organizado —así como el terrorismo y la insurgencia— es importado, esencialmente. En

[213] Lo que remite al tema de los 39 mil millones de dólares que los narcotraficantes mexicanos envían de Estados Unidos a México, en efectivo, sin que el ICE se entere salvo en el caso de 67 millones de dólares entre 2009 y 2011. Véase US Senate (2011).

[214] Véase la lista de delitos *adhoc* considerados en el Código Penal Federal Mexicano.

[215] Sólo por citar los atentados más recientes contra el propio presidente de los Estados Unidos —lo que se enmarca entre otras cosas, como actividad terrorista—: en 2012, un grupo de soldados en activo de los Estados Unidos fueron detenidos en Georgia; se les encontró un arsenal valuado en 90 mil dólares y se les identificó como un grupo de ultraderecha que se preparaba para ejecutar a Barack Obama, para lo cual pensaban volar una presa y envenenar el agua potable de algunas poblaciones como maniobras distractivas. En 2011, Khalid Kelly fue detenido al preparar un atentado para ejecutar a Obama en Irlanda. Véase USA Today (2012). En 2009, fue detenida Kristy Lee Roshia, tras haber confesado intentar ejecutar a Michelle Obama, durante una visita de ésta última a Honolulu. Véase *The Honolulu Advertised* (2009).

tales condiciones, es pertinente revisar la descripción de la estrategia que Washington posee para combatir a las industrias delictivas.

4.4.4.2. La estrategia de Washington

¿Cuál es la estrategia de los Estados Unidos para combatir DOT en su propio terreno, en el entendido de que en el siguiente apartado se atenderá la identificación de los principales mecanismos de cooperación que este país ha sembrado con otras naciones para atacar al crimen organizado? Pues —sin que sea juego de palabras— es una estrategia que en realidad son dos: una, la que firmó el presidente Barack Obama[216] el 19 de julio de 2011 —llamada propiamente, "Estrategia para el combate del crimen organizado transnacional"— y otra, del Departamento de Justicia —denominada[217] "Estrategia de los cuerpos policíacos para combatir al crimen organizado internacional", ya no "transnacional" como apunta Obama— puesta en marcha en 2008. Por orden cronológico, habrá que ver primero la estrategia del DJ, que resulta interesante si se contrasta con el Informe Finklea. Para los encargados de perseguir al crimen organizado al interior de los Estados Unidos, su "Estrategia para el reforzamiento…" contiene cuatro prioridades:

- "Cosechar, sintetizar y diseminar oportunamente la mejor información disponible, además de inteligencia desde múltiples fuentes (incluyendo ordenamientos jurídicos, comunidad de inteligencia, asociados extranjeros y sector privado) para identificar […] y actuar en las DOT nacionalmente amenazantes […]".[218]
- "Seleccionar y enfocar acciones de alto impacto contra figuras relevantes de DOT y de aquellas organizaciones que sean una amenaza mayor para los Estados Unidos, asegurando la coordinación nacional de investigaciones y persecuciones que cubran a dichos objetivos […]".[219]
- "Emplear todas las herramientas jurídicas disponibles y aquellas otras no jurídicas de persecución en operaciones domésticas, que incluyan a los asociados extranjeros y contrapartes del exterior para perseguir casos internos, utilizando sanciones del

[216] Véase TWH (2011, portada).
[217] Véase US Department of Justice (2008, 1). En este documento se menciona que el trabajo de desplegar esta estrategia es del Departamento de Estado, en colaboración con el FBI, el ICE, el IRS, la DEA, el ATF, el BDS, el DL y "la comunidad de inteligencia".
[218] Véase US Department of Justice (2008, 1).
[219] Véase US Department of Justice (2008, 1).

gobierno federal de los Estados Unidos; todo, en un esfuerzo por inutilizar acciones de DOT […]".[220]

- "Desarrollar estrategias agresivas para desmantelar organizaciones criminales enteras, especialmente a sus principales liderazgos, usando técnicas proactivas de investigación y persecución multifocal […]".[221]

Y se remata diciendo que: "esta estrategia es producto de la cooperación entre: […] FBI, ICE, IRS, PIS, SS, DEA, BAT, BDS, DL, TD y la comunidad de inteligencia […]".[222]

4.4.4.3. Obama y sus nociones

Antes de efectuar algunos razonamientos sobre esta estrategia de combate al DOT, es pertinente presentar la del presidente Barack Obama.[223] El documento arranca con un título sugerente: "comenzando por casa: asumiendo responsabilidad compartida contra el crimen organizado transnacional" y señala un epígrafe de Obama a partir de una reunión[224] con el presidente Felipe Calderón del 3 de marzo de 2011. Tanto el título del apartado como el epígrafe echan por tierra al Informe Finklea, porque a diferencia de éste último, señala la existencia de DOT más allá de la *Cosa Nostra* o una inextricable "mafia rusa"; más aún, en una página del documento emitido por la Casa Blanca, aparece una fotografía de Heriberto Lazcano y de Miguel Ángel Treviño Morales[225] —dueños visibles del cártel de Los Zetas— además de una placa de Cheng Pui Ping, la muy conocida traficante de miles de indocumentados en todo el mundo. La señal de que existen otras organizaciones criminales de gran calado y que afectan a la seguridad nacional de los Estados Unidos dan forma a una sospecha: que la interpretación del problema de las DOT es radicalmente distinta entre el Legislativo y el Ejecutivo federal de aquella nación.

Los componentes de la estrategia de Obama son los siguientes:

- "[…] la demanda de drogas ilegales [en Estados Unidos] estimula una porción significativa del mercado global de narcóticos, que es una fuente principal de

220 Véase US Department of Justice (2008, 1).
221 Véase US Department of Justice (2008, 1).
222 Véase US Department of Justice (2008, 1). Se recomienda consultar el apartado sobre "Siglas empleadas en este documento".
223 Es relevante precisar que el DJ —ya se había comentado— señala al crimen organizado "internacional" y Obama lo califica de "transnacional". A nuestro juicio, la valoración "transnacional" es más precisa porque se refiere al hecho de que "cruza naciones", de la misma manera que un corporativo comercial, por ejemplo.
224 Véase THW (2011,15).
225 Véase THW (2011, 9).

ingresos de las DOT, así como de algunas redes terroristas e insurgentes. Cualquier estrategia integral para combatir a las DOT debe contemplar la reducción de la demanda de drogas y de otros bienes ilegales que financian a tales organizaciones […] esta iniciativa enfatiza la prevención, intervención temprana, tratamiento y trabajo del sistema judicial para abatir el consumo y busca apoyar a millones de americanos que se encuentran en tratamiento […]".[226]

- "[…] también debemos detener el flujo de armas desde los Estados Unidos para detener el poder de fuego de las DOT […] a través de las Fuerzas de Tarea para el Reforzamiento de la Seguridad Fronteriza a lo largo de la frontera Estados Unidos con México […]".[227]
- "[Se debe perfeccionar y reforzar] la Inteligencia y contrainteligencia contra las DOT, con una mayor coordinación y reforzamiento entre los niveles federal, estatal, local, tribal y territorial […] tanto en el SIGINT como en HUMINT y OSINT, además de compartirla con los asociados extranjeros y agencias aplicables […] utilizando todos los recursos existentes para perfeccionar las bases de datos del OCDETF, del OFC y del SOD para generar acciones contra cualquier DOT a un nivel razonable de riesgo […]".[228]
- "Hay que proteger al sistema financiero y a los mercados estratégicos contra las DOT […] los Estados Unidos y sus asociados internacionales deben trabajar en contra de las alianzas criminales-públicas, protegiendo el flujo legítimo de comercio e inversión. Esta clase de trabajo debe desalentar la actividad criminal, al reducir el potencial de rentabilidad, crecimiento y progreso de las redes delictivas al interior de los circuitos financieros […]".[229]
- "Es pertinente mejorar el ciclo legal de interdicción, investigación y persecución contra las DOT […] por una parte, se debe perseguir a las organizaciones criminales en sí, a la vez que se trabaje para detener y presentar ante la justicia a los liderazgos de dichas entidades delictivas […]".[230]
- "Se debe desmantelar el tráfico de narcóticos […] identificando e inutilizando a las DOT que operen en este terreno, ya sea en su aparato operativo como directivo, de producción, inteligencia, transportación y finanzas […] utilizando para ello el "Acta

[226] Véase THW (2011, 15).
[227] Véase THW (2011,15).
[228] Véase THW (2011, 17).
[229] Véase THW (2011, 14).
[230] Véase THW (2011, 22).

Kingpin" para perseguir delincuentes de alto impacto a nivel global […] desde 2002, la DEA estableció el CNTOC para combatir acciones de narco-terrorismo y cualquier tipo de relación criminal con radicalismos […]".[231]

- "[Y] generar capacidad internacional para trabajar contra las amenazas de DOT, de acuerdo a las normas jurídicas aplicables […] el gobierno de los Estados Unidos estimula a sus asociados internacionales a dedicar el capital político y los recursos necesarios para hacer de todos estos lineamientos una realidad […] de acuerdo a la Convención de Palermo […], más los acuerdos enmarcados en el G8, el G20 y las plataformas interregionales del Pacífico y el Atlántico […]".[232]

Hasta aquí llega la información dura del documento de Obama. Antes de atender las redes de cooperación que Estados Unidos ha montado sobre el tema, es indispensable identificar tres elementos de enorme importancia respecto al Informe Finklea, el documento del FBI y el de la Casa Blanca:

- La Casa Blanca comienza por lo obvio, la gigantesca masa de consumidores a numerosos narcóticos en Estados Unidos.[233] El Informe Finklea minimiza y el del DJ reduce la causa final de una notable porción del narcotráfico global.
- El FBI y la Casa Blanca hablan con insistencia de un reforzamiento agresivo de la inteligencia y contra-inteligencia a nivel operativo, combinándolas con intensivos programas de cooperación internacional.
- La Casa Blanca es el único ente que señala a otras DOT además de los clanes que el FBI y el Informe Finklea indican, aunque los tres coinciden en una rareza: no existen cárteles o DOT estrictamente estadounidenses. Más adelante, se atenderá el tema de forma precisa.

4.4.4.4. La cooperación a la americana

La fuente básica para identificar las articulaciones y mecanismos de cooperación que este país ha sembrado con otras naciones para atacar al crimen organizado, proviene del documento de Obama recién atendido, que expresa lo siguiente:

---

231 Véase THW (2011, 24).
232 Véase THW (2011, 26).
233 Mínimamente, catorce millones de personas. Véase US Census Bureau (2012).

> […] cinco acuerdos internacionales proveen un alcance global a nuestros esfuerzos para combatir DOT y corrupción: la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC) y sus tres protocolos complementarios contra el tráfico de personas, [uno específico para] migrantes y tráfico ilícito de armas así como la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Estos acuerdos establecen el punto de partida para numerosos acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y nuestros asociados alrededor del mundo, ayudando a otras naciones a invertir el capital político y los recursos necesarios para realizar nuestras metas […][234]

En otras palabras, es factible suponer que los documentos oficiales del UNTOC y del UNCAC son el componente técnico-jurídico que Estados Unidos aplica para combatir DOT tanto al interior como al exterior de su territorio nacional. Empero, existen algunos elementos por parte de Washington que no deben soslayarse en una lectura más o menos comprensiva de su forma de combatir al crimen organizado en este momento y no en el pasado remoto:

- El trabajo contra el lavado de dinero en *Wall Street* y en la *City* en Londres no genera resultados concretos, salvo en aquellos casos donde el escándalo puede ser menor que las consecuencias financieras y políticas que se prevén, tal y como sucedió con el *Hong Kong Shanghai Bank* —HSBC—[235] a finales de 2012.
- La conducta de Estados Unidos se afirma cada vez más en suministrar recursos para que los países productores y de tránsito de narcóticos sean los que hagan el trabajo de erradicación de DOT. ¿Los millones de estadounidenses adictos no son el problema, sino el que alguien les ponga el sobre con cocaína en la mano, de acuerdo a lo analizado? La declaración de Obama ya mencionada es apenas un gesto político pero no hay avances reales al respecto. Así las cosas, el mayor consumidor de narcóticos en el mundo es al mismo tiempo el jugador de mayor influencia en el combate a aquellas DOT que le acercan las sustancias a la mesa. Una posición polémica, porque delata una curiosidad: quien tiene el poder económico para comprar el narcótico es al mismo tiempo quien ofrece algunos recursos para que otros hagan lo que puedan para que el veneno se quede sin llegar a su destino. La certificación anti-drogas del DJ camina por ese sendero en el que el adicto pudiente

[234] Véase THW (2011,28).

[235] En rueda de prensa, el CEO de HSBC, Stuart Gulliver, informó en Londres el 5 de noviembre de 2012 que "[…] probablemente le costaría al banco una suma significativamente mayor a 1 mil 500 millones de dólares por infracciones a normas contra el lavado de dinero y acaso, cargos criminales […]". Como se sabe, HSBC es un banco "usual" en casos de lavado: el de mediados del mismo año que le costó 700 millones de dólares por la filial mexicana y otro también en noviembre 2012: una lista de ciudadanos griegos que depositaron cientos de millones de Euros en HSBC Suiza, identificados en la célebre "Lagarde´s List". Véase Treanor (2012).

califica al productor-territorio de tránsito, un exotismo que invita a pensar en una exacerbación de cierta soberbia hegemónica.

4.4.4.5. Las estrategias en el terreno

Una vez que se analizó el caso de la PNC colombiana —en la investigación se analizó primero a Colombia que a Estados Unidos—, lo que se esperaba en forma intuitiva era encontrar a ambos países en igualdad de competitividad en cuestión de despliegue de recursos y análisis para combatir al narcotráfico se refiere; inclusive, la lógica suponía que Estados Unidos tendría un despliegue enorme de recursos abiertos a la consulta pública en los que se daría una relación cuidadosa de los cómos del combate a las DOT. De acuerdo a lo estudiado para este documento, la asimetría entre Colombia y Estados Unidos es avasalladora a favor de los sudamericanos: el orden documental; la transparencia de sus manuales; la minuciosidad metodológica con la que fueron escritos; los dieciocho volúmenes del *know how* de Bogotá rebasan por mucho a lo identificado en el mar infinito informativo de Washington DC, que rebosa documentos de todo caletre pero resulta sumamente difícil identificar una línea de trabajo para combatir a las DOT. Más allá de los documentos citados —el de la Casa Blanca de Obama y el del DJ— se ubica escasa información sobre los cómos, el *benchmark* en potencia. Entre tanto documento fuertemente dotado de retórica y alejamiento de la realidad obvia —un mínimo de 14 millones de adictos—, apenas surgen unos pocos textos que ayudan a entender qué hace el Estado americano para contrarrestar los ataques de la DOT y del narcotráfico en forma particular. A continuación se atienden estos documentos, en el entendido de que tal vez existan otros tantos elaborados por alguna instancia pública que no se pudo identificar a lo largo de una investigación que llevó dos años de trabajo cotidiano; la posibilidad es baja pero no es factible descartarla por *default*. Así las cosas, los textos que apuntan hacia los cómos por parte de Estados Unidos comienzan por los que divulga el sitio web de la DEA[236] son los siguientes:

- "Drogas de abuso",[237] un documento de 84 páginas, visualmente atractivo. Es en los hechos, un texto que ayuda a cualquier persona a identificar cómo es una sustancia adictiva en su forma física, así como los efectos que produce y sus consecuencias de abuso. No tendría mayor sorpresa en términos de los narcóticos que presenta de no

[236] El sitio donde se encuentran todos los documentos analizados de la DEA es: http://www.justice.gov/dea/pr/multimedia/library/publications.
[237] Véase DEA (2011a).

ser por algunas novedades en el mercado, como las catinonas de diseño —mefedrinas— o “sales de baño” que amenazan con desplazar a las metanfetaminas, al MDMA y un poco a la cocaína. El texto es divulgativo y sin duda es un excelente apoyo para profesores y padres de familia.

- “Solo piénsalo dos veces”,[238] un texto de 90 páginas, dirigido directamente a los profesores de adolescentes y jóvenes. Se acompaña de una página web y recomienda una serie de ejercicios de reflexión entre los estudiantes y los profesores; aunque señala que es para estudiantes de secundaria, el material permite trabajarlo probablemente en bachillerato sin grandes modificaciones. Más allá de los ejercicios que propone el texto, queda claramente establecido el propósito del texto: desarrollar una capacidad en el adolescente o joven, para contraargumentar cualquier invitación para consumir narcóticos, por sus pares. La idea es buena porque no ofrece réplicas doctas sino argumentos propios de la edad para enfrentarse a esos conflictos. También menciona el consumo del alcohol y las drogas de prescripción médica.
- “Consíguelo de frente”[239] son dos textos —para el usuario y otro para el facilitador— que trabaja un seminario de diez días para profundizar sobre los temas de adicciones. Indudablemente es el más completo y por ello requiere de un facilitador que tenga capacidades para desarrollar apropiadamente los temas. La diferencia estratégica de “Solo piénsalo dos veces” y “Consíguelo de frente” es que el primero está enfocado para que el muchacho o muchacha sepa decir “no” en forma individual, mientras que el segundo toma figuras de liderazgo escolar, incluyendo compañeros de clase y de escuela. Llama la atención que en este documento, las fotografías que ilustran los ejercicios muestran a chicos llamados “Jessica”, “Marquita” [*sic*] o “Juan”.
- “Hablando contra la legalización de drogas”,[240] es un folleto editado en 2010 diseñado para “disipar” los mitos sobre la legalización. Cuidadosamente redactado, la DEA no escribe ni por equivocación una opinión concreta pero es indudable que apoya al “no” con una carta que va apenas en la página III, escrita por la Asociación Internacional de Jefes de Policía —sin firma ni fecha— que puntualmente reza: “[…]

238 Véase DEA (2011b).
239 Véase DEA (2011c).
240 Véase DEA (2010).

la simple verdad es que la legalización de narcóticos no hará mejoras en la vida de nuestros ciudadanos; el nivel de violencia y criminalidad en nuestras comunidades no reducirán la amenaza que observan los cuerpos policíacos. Esta es una razón por la que la Asociación Internacional de Jefes de Policía y cada organización de cuerpos policíacos se oponen a los esfuerzos de legalizar o des-criminalizar las drogas […]".[241] En otras palabras, otros deberán preocuparse por combatir a los cárteles, menos los consumidores.

4.4.4.6. Los "mitos" del norte

A continuación se desgranan tres de los cinco mitos que la Asociación Internacional de Jefes de Policía atiende con respecto a la legalización de algunos narcóticos:.

- "Mito uno.[242] el combate a las leyes de la droga, ha contribuido a la violencia más allá de la frontera sur. [A continuación, la respuesta es] La violencia en México es un reflejo de una larga batalla ya sea que México fuera gobernado por la norma de la ley o la ley de las armas. Nosotros debemos tomar pasos para reducir los asesinatos cometidos por los cárteles de la droga en México y asegurar nuestra frontera sur, pero sugerir que la legalización va a hacer la diferencia no tiene sentido. La pelea en México es sobre dinero, pero no dinero exactamente generado por drogas sino por cualquier actividad ilícita que genere utilidades".

  La respuesta al mito es por demás interesante, porque: a) México no tiene una guerra asimétrica entre las Fuerzas Armadas y un ejército de aproximadamente medio millón de criminales cada vez más jóvenes; según el documento de la DEA, México tiene una "pelea" porque está decidiendo si vive bajo la ley de las normas jurídicas o la ley del revólver; b) México es el responsable de una vasta cantidad de narcóticos que Estados Unidos consume resignadamente, justamente porque los criminales mexicanos insisten en poner tales venenos sobre la mesa de docenas de millones de estadounidenses indefensos e indemnes; c) la guerra asimétrica en México se da porque aquí existen 45 modalidades delictivas de máximo impacto y en Estados Unidos, no. Según ellos.

[241] Véase DEA (2010, III).
[242] Véase DEA (2010, 7).

Tal fue la posición de la DEA en 2012, considerando que el documento —analizado en ese mismo año— no había sido actualizado ni modificado desde su elaboración en 2011; también supone una visión esquizofrénica del asunto en términos de que Barack Obama apunta por su parte que se debe ir "comenzando por casa: asumiendo responsabilidad compartida contra el crimen organizado transnacional", tal cual lo dice el documento multicitado de la Casa Blanca[243] y por el suyo, la DEA señala inequívocamente que la legalización de las drogas no es apropiada y que las guerras internas de sus vecinos tampoco tienen que ver con millones de adictos estadounidenses. Por cierto, el documento de la DEA se refiere a la legalización en general, no a ciertos narcóticos por lo que en la argumentación se puede decir que no es apropiado legalizar la cocaína o el MDMA sin afectar la principal corriente de opinión que busca permitir la comercialización de la mariguana de la misma forma que el tabaco o el alcohol. En otras palabras, la DEA asume que la legalización solamente puede ser unívoca —todos los narcóticos juntos— lo que orilla hacia una visión compleja de la solución: trabajar en la prevención; intentar eliminar los narcóticos de las calles y asumir las medidas que sean necesarias para que los países productores y/o destinatarios intermedios se encarguen de detener a como dé lugar la llegada del veneno a su punto final. Así las cosas, el documento analizado de la DEA deja escaso margen para la atención del origen del problema —el consumo en Estados Unidos y en un segundo lugar, en la Unión Europea— y tampoco se enfoca en el lavado de dinero en los circuitos financieros de Estados Unidos, a menos que México disponga de un mecanismo de atención sofisticado e invisible para admitir en sus fronteras poco menos de 107 millones de dólares diarios en efectivo, sin que ninguna autoridad estadounidense o mexicana se dé cuenta y con un valor agregado: que semejante cantidad en metálico pueda circular en el país sin que ninguna autoridad reguladora o supervisora sea capaz de identificarlo.

- "Mito dos:[244] legalizar e imponer impuestos a la mariguana ayudará a las economías locales. [A continuación, la respuesta es] La mariguana es una droga peligrosa que altera la mente. Esa es la conclusión a la que la Administración Federal de Alimentos y Drogas ha llegado después de revisar toda la información disponible. Lo mismo puede decirse del alcohol y del tabaco —ambas drogas legales y actualmente fuera

[243] Véase TWH (2011, 15).
[244] Véase DEA (2010, 7 y.9).

de la jurisdicción de la FDA—. ¿Cómo podría alguien argumentar que agregar una tercera sustancia en esa mezcla puede ser benéfico? […] alcohol y tabaco han demostrado ser adictivos y difíciles de regular. El alcohol es la tercera causa de muerte en los Estados Unidos —cada año, alrededor de 100 mil estadounidenses mueren por causas vinculadas al alcohol—. Se estima que los problemas vinculados al uso y abuso del alcohol cuestan 200 mil millones[245] de dólares cada año y que esos costos son por mucho, más altos que cualquier retorno producido por impuestos […] el tabaco, la otra sustancia que se sugiere como un modelo para una mariguana legal, ofrece un escenario lóbrego: el Centro para el Control de Enfermedades estima que el total de costos asociados con el cigarrillo es de aproximadamente $7.18 por cajetilla de cigarrillos vendida en los Estados Unidos. El impuesto interno federal es de $1.01 por cajetilla. Esto, difícilmente puede sonar favorable para los problemas presupuestales […]". Así las cosas, es factible identificar algunos elementos que llaman la atención respecto a la esmerada redacción de la DEA para ocultar ciertas obviedades que mínimamente podrían suponer un conjunto de temas de la mayor relevancia para una discusión severa al interior de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el Estado estadounidense.

- Es absolutamente criticable que para una nación en la que impera incuestionablemente el Estado de Derecho, la FDA se autoexculpe de su enorme responsabilidad en los daños que el tabaco y el alcohol producen en Estados Unidos, de acuerdo a la DEA. Es sorprendente que dos sustancias que juntas deben generar costos anuales por medio billón de dólares no hayan sido frenadas en seco por las autoridades, republicanas o demócratas. En este caso, no hay sentimentalismos tales como que miles de rifles de asalto entran a México desde Estados Unidos para alimentar un combate asimétrico; tampoco hay referencia a que "[…] la violencia en México es un reflejo de una larga batalla ya sea que México fuera gobernado por la norma de la ley o la ley de las armas […]".[246] No. En realidad se está abundando sobre un problema económico y de salud nacional de los Estados Unidos y con todo, existe alguna razón manifiesta en el documento aludido de la DEA que explique un abandono tan grave hacia la población. Si se

[245] El documento dice "$200 billion", pero en términos del español suponen "200 mil millones".
[246] Véase DEA (2010, 7)

cuenta a los bebedores de alcohol, fumadores de tabaco y consumidores de drogas ilícitas, Estados Unidos se enfrenta a un problema extremo: en 2009, su población general de 12 a 64 años de edad contaba con una prevalencia de uso de alcohol del 51.90 por ciento —en México es del 22.9 por ciento—;[247] en el lapso de referencia, ese mismo segmento poblacional consumía mariguana bajo una prevalencia de 11.33 por ciento —en México, del 0.70 por ciento[248]— y por lo que se refiere al consumo de tabaco, 45 millones de adultos estadounidenses[249] lo consumen mientras que en México, la ENA 2002 consideraba en catorce millones de personas entre 12 y 65 años, a los fumadores.[250] Poniéndolo crudo, las autoridades estadounidenses prefieren tener a la mitad de sus habitantes censados, bebiendo alcohol y a una décima parte de su población consumiendo mariguana "ilegal". Sin duda, es una cuestión difícil de entender desde la lógica: si los cigarrillos y el alcohol agreden a tantos millones de estadounidenses, ¿Por qué se tolera su consumo, siguiendo las ideas de la DEA? Algunos atisbos de respuesta se darán en el apartado de las conclusiones.

- "Mito cuatro.[251] La Prohibición no funcionó en los años veinte y no funcionaría ahora mismo. [A continuación, la respuesta es] Decir que la Prohibición no funcionó no considera que la mayoría de los historiadores esté de acuerdo en que aquella fue exitosa tanto en la reducción del consumo [*sic*] así como en ofrecer apoyo político bajo la Gran Depresión, cambiando radicalmente las prioridades de los electores […] el consumo de alcohol cayó drásticamente durante la prohibición. La tasa de muerte por cirrosis en hombres fue 29,5 por cada 100 mil en 1911 y de 10,7 en 1929. Las admisiones a los hospitales estatales de salud mental por razones de psicosis alcohólica cayeron de 10,1 por cada 100 mil en 1919 a 4,7 en 1928 […] los arrestos por desorden público con embriaguez cayeron cincuenta por ciento entre 1916 y 1922. Con la población como universo, las mejores estimaciones son de una reducción del consumo de alcohol entre el 30 y el 50 por ciento; los crímenes violentos no se incrementaron drásticamente durante la Prohibición. Las tasas de

[247] Véase OAS (2011, 26, table 3).
[248] Véase OAS (2011, 37, table 6).
[249] Los datos de estadounidenses fumadores son estimaciones de dos expertos del CDC. Vénase Caraballo y Chung-Won (2004).
[250] Citado por Kuri, Pablo *et al.* (2006, 4).
[251] Véase DEA (2010, 7 y 9). No se apuntan los "mitos" 3 y 5 porque son "demasiado locales". El tres señala que "las leyes federales sobre drogas infringen los derechos estatales" y el cinco indica que "El Congreso atenta contra la moralidad legislativa" [*sic*].

homicidio entre 1900 y 1910 se mantuvieron constantes; el crimen organizado se hizo más visible durante la Prohibición, pero existía antes y después de ella […]".

Probablemente el argumento más polémico de la DEA sobre la Prohibición es el siguiente, que justamente por su importancia se ha separado de los demás: "[…] el paralelo entre la Prohibición del alcohol en los años veinte y el actual status de la mariguana, la heroína y otras drogas peligrosas es tenue. La 18ª Enmienda tomó una actividad popular [*sic*], que era la venta de alcohol, altamente tolerada y que era ilegal. Ha pasado más de un siglo de preocupación creciente sobre los efectos que el consumo excesivo de alcohol ha tenido en la sociedad. En contraste, el uso de la mariguana, la heroína y otras drogas controladas nunca ha tenido una actividad altamente aceptada […]".[252] Cuesta trabajo al sentido común considerar que un documento oficial del gobierno de los Estados Unidos genere un pronunciamiento con argumentos tan débiles como para defender la no legalización de ciertos narcóticos en su territorio. A continuación se enumeran las debilidades más graves del documento en cuestión:

- Atrapa la atención que la DEA mezcle dentro de la misma lógica argumentativa de la legalización a la mariguana con la heroína; efectivamente, ambas sustancias son adictivas pero cuesta mucho trabajo entender que la autoridad federal citada considere que la *cannabis* tenga el mismo poder destructivo y adictivo que un opiáceo.[253] No es de dudarse que ambas sean drogas, pero colocarlas como parte de una misma argumentación es subestimar la capacidad mortífera del opio.
- El afirmar que la Prohibición trajo una innumerable cantidad de beneficios económicos y sociales a Estados Unidos supone preguntarse en forma inmediata porque a un siglo aproximadamente de distancia, no se ha implementado una medida similar, particularmente si las estadísticas son tan precisas como las enumera la DEA. Cuesta trabajo creer que una acción de gobierno tan competente y que además representaría un ahorro anual de medio billón de dólares no sea

[252] Véase DEA (2010, 10).

[253] De acuerdo con el texto "Drugs of abuse" de la propia DEA, "[…] la heroína entra rápidamente al cerebro, por lo que es particularmente adictiva tanto psicológica como físicamente. Los usuarios duros [*abusers*] reportan un sentimiento de euforia o *rush*, seguido de un estado de vigilia o sueño y debilidad […] porque los usuarios duros no saben la potencia de la droga ni sus ingredientes reales, existe un alto riesgo de sobredosis o muerte. Los efectos de una sobredosis de heroína son: respiración lenta y dificultosa, labios azules y uñas del mismo color; piel "china" [*clammy*], convulsiones, coma y posible muerte […]" (36). En el mismo documento, "[…] la mariguana en el corto plazo produce problemas con la memoria y el aprendizaje, percepción distorsionada, dificultad para pensar y resolver problemas así como problemas de coordinación. El efecto de la mariguana en la percepción y coordinación es responsable de serios problemas en el aprendizaje, procesos asociativos y psicomotores, como la habilidad para conducir automotores. A largo plazo, el consumo regular puede llevar a la dependencia física y con abstinencia seguida de descontinuación, adicción psíquica o dependencia […] no se han reportado muertes por sobredosis de mariguana […]" (68-69).

aprobado por demócratas y republicanos. Sin entrar a mayores profundidades,[254] la omisión del Estado estadounidense llama la atención porque deja sin resolver el problema desde su lado del tejado —el consumo—.

- El documento tampoco menciona un elemento de interés central en el consumo de alcohol y tabaco en los Estados Unidos: el *lobby* poderoso que ambos productos tienen a tiempo completo en el Congreso de los Estados Unidos e inclusive en diversas dependencias del gobierno federal. Si bien es cierto que los cabilderos tienen una puntual regulación, a tal grado que no pueden invitarle el desayuno a un legislador,[255] la realidad dicta evidencias que llaman a sospecha. Por ejemplo, un estudio efectuado por expertos del Instituto Nacional de Seguridad Pública indicó que en 1994 existían 450 firmas cabilderas especializadas en tabaco en todo Estados Unidos[256] y un total de 3 mil enfocados al sector salud; prácticamente, todos los estados de la Unión Americana contaban con cabilderos en sus respectivos poderes legislativos —con la excepción de Arkansas, Idaho. Utah y Nuevo Mexico—; la media de cabilderos especializados en tabaco por estado era de diez y para dar una idea del interés financiero involucrado, Phillips Morris y RJR Nabisco —las empresas dominantes del sector— obtuvieron ventas combinadas por 80 mil millones de dólares en 1994.[257] Y de acuerdo al estudio de marras, se identificó como "las empresas tabacaleras contratan más cabilderos para trabajar en una campaña importante cuando identifican avances legislativos [en su contra] en un estado determinado".[258] En 2011, el pago a cabilderos especializados en tabaco había sido identificado en 17 millones de dólares[259] cuando había pagado 65 millones de dólares en 1998[260]. La respuesta a la disminución de pagos podría suponer que la industria no requiere de servicios de

---

254 Habría que discutir que la Prohibición —involucrada por una santona fundamentalista, Carrie Nation, aquella dama vestida perennemente de negro y que portaba un hacha para destrozar barricas— no nació por generación espontánea. De hecho, se le pueden encontrar trazos previos a la Guerra de Secesión, aun en los primeros pobladores de Nueva Inglaterra. Hay que ubicar que numerosos inmigrantes de esos años fueron irlandeses, alemanes y polacos, todos ellos bebedores tradicionales de alcohol. La Enmienda 18ª que el Congreso aprobó en 1917 —apoyada en lo económico por John "D" Rockefeller, el mismo de la matanza de Ludlow, Colorado, contra sus propios mineros— provocó entre otras cosas, el disparo de producción de alcohol adulterado y el nacimiento de productores mexicanos que desde diversos puntos de la frontera generaron un mercado ilegal —de hecho, así nació el cártel del Golfo original—. En realidad, fue la sociedad la que entendió tras años de carnicería entre criminales, delincuentes y consumidores que la idea no había sido muy buena y así llegaron las elecciones que ganó el demócrata Franklin Roosevelt, quien al tomar la Presidencia firmo el Acta *Culien-Harrison* que legalizó la venta de cerveza y vino; eso sin mencionar que el *crack* de 1929 obligó al Estado a buscar dinero vía impuestos y el consumo de alcohol era un territorio apetitoso. El problema probablemente radica en que existen docenas de regulaciones municipales, estatales y federales para vender alcohol y ningún Presidente ha querido entrarle al tema. Un artículo sencillo para entrar al asunto es: "Ley seca: trece años de violencia, locura y jazz (Gottling, 2000).

255 El artículo IX del Código de Ética de los cabilderos en Washington D.C. dice: "a lobbyist should not act in any matter that will undermine public confidence and trust in the democratic governmental process" (ALL, 2012).

256 Véanse: Goldstein y Bearman (1996, 1168).

257 Véanse: Goldstein y Bearman (1996, 1140).

258 Véanse: Goldstein y Bearman (1996, 1141).

259 El dato proviene de un observatorio de prácticas de *lobbying* no ético: "Annual Lobbying on Tobbaco", (CRP, 2011).

260 Véase (CRP, 1998).

cabildeo más allá de lo necesario por dos razones: o está convencida de que desaparecerá por medidas sanitarias tales como las fotografías inhibitorias impresas en las cajetillas y las especificaciones para no fumar en innumerables lugares públicos, o más bien porque han visualizado que ocurrirá justamente lo contrario: habrá un punto de prohibición al consumo de tabaco en el que el defensor del producto no será el que lo manufactura, sino el que lo fuma y eso adquirirá un tamiz muy parecido al fin de la Prohibición del alcohol, porque se convertirá en la defensa de un derecho civil y no de una acción de Estado —o política pública— para proteger la salud de los ciudadanos.

- Por lo que se refiere al cabildeo del alcohol, las cosas son llamativas en términos de nombres y facturación: en 2010, el principal grupo de presión de los productores de alcohol legal en Estados Unidos —The Wine & Spirits Wholesalers of America— invirtió de enero a julio, 500 mil dólares en cabildeo al interior del Congreso federal.[261] Esos cabilderos se enfocaron —siempre de acuerdo a la fuente indicada— hacia las decisiones de los congresistas federales, pero también a las acciones que practicaran la FDA, el FBI, la FTC y la USDA, así como los departamentos de Justicia, Estado y Comercio. Habrá que agregar que, de manera similar al tabaco, el alcohol estadounidense cuenta con unos 300 grupos[262] de presión y/o de interés nacional que a su vez aglutinan al medio millar; también debe considerarse que existen grupos de presión no estadounidenses que operan en el Congreso, particularmente irlandeses, británicos, rusos y japoneses, a partir de los productos que ofrecen en Estados Unidos; por supuesto, es casi imposible identificar el número de cabilderos que en realidad trabajan para la industria tabacalera y alcoholera porque no pocos de ellos se disfrazan bajo los más complejos ramos de la consultoría; como muestra habrá que recordar al mundialmente conocido “Tobbaco Institute” que funcionó de 1958 a 1998 como el principal brazo de presión del sector, hasta que fue disuelto tras una pugna entre las tabacaleras y MEDICAID.[263] Así las cosas, el símil del alcohol y el tabaco

[261] Véase “Food & Alcohol Industries´ Lobbying Dollars: Who´s Spending and Why” (*The Huffington Post* 2010).
[262] Cálculo propio a partir de datos de Power Base (2012).
[263] El “Instituto del Tabaco” se dedicó por décadas a dos grandes campos de acción: a) el estudio pormenorizado del consumidor de cigarrillos y, b) el análisis estratégico para evitar mayor regulación a sus productos. Durante años, sus principales valedores —Philip Morris y RJR Reynolds— se encargaron de cubrirle las espaldas pues no pocos organismos del tercer sector ya lo tenían bien identificado; pese a que individuos como la familia Kennedy (*of all people*) apoyaron al Instituto —hay que recordar la historia de que John F. Kennedy decretó el embargo a Cuba de 1962, después de que varios de sus escoltas visitaron todas las tabaquerías de Washington para comprar cuanto Cohíba se encontraran y así el mandatario americano no sufriera un rato de falta de puros—; nada menos que John Mc Cain —a la sazón, cabildero de la *National Rifle Association*— también la apoyó desde el Congreso; finalmente, en 1990 unos 40 estados de la Unión Americana acordaron —estados, no federación— imponer penas económicas durísimas a la industria tabacalera por los costos astronómicos que MEDICAID debe absorber por enfermedades como EPOC o cáncer; contra la pared, tanto Philip Morris como RJR intentaron

contra la mariguana y la heroína que propone la DEA suena como mínimo, desafortunada apenas se le observa con cierta minuciosidad.

4.4.4.7. La guerra en las calles y el lavado de dinero

Probablemente, el mejor retrato de una guerra perdida contra el narcotráfico en los Estados Unidos se observa en la mítica serie televisiva "The Wire" —producida por HBO y transmitida de 2002 a 2008—, ambientada en una sórdida ciudad de Baltimore, Maryland. Acaso la hermana gemela de este programa sería "The Shield" —producida por FX y transmitida de 2002 a 2008—. Si en la primera se respira la derrota de los policías frente a un crimen organizado que les arrebata calle por calle, en la segunda se derrumba la imagen del policía estadounidense impoluto y se deja a uno corrupto que no solamente no vence a los criminales, sino que en ocasiones recibe dinero de ellos e intenta producir el mal menor —de hecho, el principal personaje, Vic Mackey, bien podría pasar como un ogro filantrópico a escala californiana—; sin embargo, al analizar ambas series se logra identificar una conducta aún más insólita para cualquier producción mediática estadounidense: los delincuentes también aparecen como personas y en consecuencia, sus razonamientos y sentimientos son reflejados en la trama correspondiente, lo que hace sumamente compleja la tarea de identificar buenos y malos químicamente puros. La dirección que marcan ambas series televisivas no da margen para el engaño: el crimen organizado existe porque el poder que lo persigue no lleva todas consigo para erradicarlo y tal vez esa debilidad se origine en la tozudez de suponer que el criminal es exógeno al territorio social en el que trabaja, habita y obtiene protección. Si esta visión mediática se extrapola a la realidad, pueden encontrarse curiosas similitudes, como aquella del Informe Finklea que parece apostar a que el crimen organizado en Estados Unidos es en el peor de los casos una especie de oficina de representación de los sindicatos delincuenciales de diversas naciones, pero nunca originados en aquel país. Y esta condición un tanto miope de la realidad lleva a dos elementos que se verán a lo largo de este breve apartado sobre las calles y el lavado de dinero en "América":

---

cabildear a nivel federal —lo que supuso que Mc Cain entrara en acción, estimulando que se firmara un "Global Settlement Agreement" que era menos feroz que los intentos estatales de penas económicas. Como era de esperarse, el Senado rebotó la "Global…" y la regresó con una propuesta de impuestos más altos, además de cuatro agregados: a) la creación de un fondo educativo para evitar el consumo de cigarrillos; b) la prohibición de comerciales enfocados hacia jóvenes y niños; c) el pago a perpetuidad a los estados de un fondo para gastos médicos derivados de enfermedades vinculadas al tabaco y, d) la desaparición del "Instituto…". Por estos conceptos, más o menos cada año la industria tabacalera ha pagado para el fondo educativo unos 500 millones de dólares; alrededor de 1 mil millones de dólares a los estados y las actividades del "Instituto…" las ha transformado en otras organizaciones. Si es cierto que las tabacaleras pagan 1 mil millones de dólares al año y la DEA también dice la verdad, entonces hay un problema: el Estado aporta otro tanto para atender médicamente una adicción que supuestamente, combate; si esto fuera cierto, sería un disparate porque en realidad las medidas contra el tabaco están enfocadas a mitigar el EPOC y el cáncer, no a eliminar el producto que los causa y esto supondría cierta connivencia entre el Estado y la industria que produce tal mal. Los cálculos aquí citados fueron hechos a partir de los datos que contiene el "Master Settlement Agreement" (NAAG, 1998). De este conflicto se recuerda una película estadounidense reciente, *Thank You for Smoking*.

primero, que los narcóticos y su ejército de criminales provienen del exterior; segundo, que el lavado de dinero es inadmisible en la política interior norteamericana porque ello desplomaría a Wall Street y a un sinnúmero de entidades financieras por las que pasan aquellos miles de millones de dólares a los que hace referencia Dianne Feinstein en sus informes.[264] A continuación se exhibirán los principales elementos de la guerra contra el crimen organizado en las calles de Estados Unidos y después se atenderá al lavado de dinero.

4.4.4.8. La calle, según el gobierno estadounidense

De acuerdo al "Servicio Nacional de Referencias sobre Justicia Criminal" —NCJRS—, existen unas 30 mil pandillas[265] con poco más de 750 mil miembros en todo el territorio estadounidense; se considera que estas organizaciones son responsables de un incremento del diez por ciento de los homicidios intencionales en todo el país, desde 2009 y como es de suponerse, son los principales operadores en la venta callejera de narcóticos, fuente primigenia de cualquier adicto a todas las sustancias que la DEA menciona en sus documentos.[266]

En este sentido, es importante ubicar la composición que las autoridades federales dan a estos grupos delincuenciales; de acuerdo a los datos del NCJRS: 47 por ciento de los integrantes de las pandillas son hispanos; 31 por ciento, africano-americanos; 13 por ciento, blancos; 7 por ciento, asiáticos y 2 por ciento, de otros grupos.[267] Sin embargo, al momento de confrontar estos datos —de una entidad federal que concentra información precisa de innumerables fuentes que combaten al crimen— con los del FBI, sucede lo siguiente:[268] ya no son 30 mil pandillas, sino 33 mil; no son 750 mil miembros, sino 1 millón 400 mil; son responsables del ochenta por ciento de los delitos cometidos en algunas comunidades;[269] se apunta que el 58 por ciento de las autoridades policíacas del país reportan que las pandillas están involucradas en la comercialización de narcóticos;[270] de las 33 mil pandillas, 19 de ellas cuentan con integrantes que han sido militares, marinos o miembros de Fuerzas Especiales en los Estados Unidos;[271] sin mencionar números ni nombres concretos, el FBI acepta que "algunas pandillas grandes han desarrollado relaciones de trabajo con el crimen

[264] Véase US Senate (2011).
[265] Véase NCJRS (2012).
[266] Véase DEA (2011a).
[267] Véase NCJRS (2012).
[268] Véase FBI (s.f.a).
[269] Véase FBI (2009, 8)
[270] Véase FBI (2009, 9).
[271] Véase FBI (2009, 11).

organizado en México, América Central y Canadá",[272] quedando en el misterio a qué grupos criminales de Canadá se refiere, considerando que éste último país[273] no solo padece problemas en términos de lavado de dinero sino de producción de mariguana que posteriormente se envía a los Estados Unidos.

Se tiene entonces un problema de orden estadístico en Estados Unidos: el encargado nacional de estadística criminal supone la existencia de menos de 800 mil pandilleros, mientras que la corporación federal que persigue los delitos, considera que en realidad son 1 millón 400 mil delincuentes; esa diferencia no solo es numérica sino de proporción, ya que la cobertura territorial de 800 mil criminales es distinta a casi millón y medio. Por otra parte, mientras el encargado estadístico no considera —o al menos no lo sube en sus documentos disponibles— la existencia de pandilleros con formación militar, el FBI apunta que al menos una veintena de grupos delictivos cuenta con esa clase de personajes y de paso insinúa —con cierta inocencia— que alrededor del 60 por ciento de las autoridades policíacas municipales y estatales ha reportado que las pandillas venden narcóticos —los pandilleros son los responsables de las "tienditas" en versión estadounidense, pues— lo que advierte que ni en los niveles más altos de información criminal se ponen de acuerdo sobre los alcances de la delincuencia en su propio territorio, hipótesis que se confirma con la lectura del Informe Finklea, cuya redactora no se ha percatado que en su país existen otros ramos del crimen organizado que están vinculados con la violencia en México, por ejemplo.

Así las cosas, el combate al narcotráfico en Estados Unidos en el que participan diversas organizaciones —pero de manera relevante la DEA y el FBI, así como una vasta cantidad de policías de condado o municipio— luce un tanto confuso a nivel de la calle: si se ciñe la realidad a lo que dicen los documentos analizados, las pandillas venden algunos narcóticos —diríase, el 60 por ciento del menudeo, lo que deja mucho mercado por cubrir— pero son lideradas por hispanos, africano-americanos, asiáticos —apenas el 13 por ciento de sus cuadros son WASP—, pero algo hermana a todas las fuentes: las drogas llegan desde el exterior en su apabullante mayoría y de esa mayoría, México es el principal introductor por la frontera natural que comparte con su principal cliente. Y las mafias que reconocen los documentos son italianas, rusas, mexicanas, de diversas naciones menos estadounidenses; de los 14 millones de usuarios "duros" que tiene ese país, ninguno conoce a un mafioso

[272] Véase FBI (2009, 11).
[273] Véase CIA (s.f.a).

norteamericano que controla la distribución y venta minorista; tampoco ninguno sabe de un lavador de dinero que no sea mexicano, italiano, portorriqueño. O tal vez sí.

4.4.4.9. El lavado de dinero en Estados Unidos

Regresando a la cifra de 39 mil millones de dólares anuales que mencionaba Dianne Feinstein, hay que considerar algunos elementos para entrar a la exhibición de los trabajos estadounidenses por combatir tal delito:

- 39 mil millones de dólares de ingreso al año son una cantidad similar a los 35 mil 900 millones de dólares que facturó en 2000, el Royal Bank of Canada.[274]
- 39 mil millones de dólares representa el total del valor de mercado del productor del antiviral Tamiflu contra el aH1N1, Gilead Sciences —35 mil 400 millones de dólares—.[275]
- 39 mil millones de dólares son equivalentes a las ventas anuales de FedEx —39 mil 304 millones—; a las de Abbot Laboratories —38 mil 851 millones— o a las utilidades de la segunda petrolera global, Chevron —26 mil 895 millones— en 2011.[276] Según estos datos recientes, la venta de narcóticos a la población estadounidense da más utilidades que vender petróleo.

Ahora es factible pensar en algo de sentido común: ¿será posible que el narcotráfico mexicano tenga la capacidad académica y el tiempo disponible para manejar impecablemente una red logística capaz de movilizar entre dos países el equivalente a las ventas del banco Morgan Stanley —39 mil 376 millones— sin que un solo dólar se quede en Estados Unidos y entre 2009 y 2011 les hayan confiscado 67 millones de dólares?, ¿Bajo qué capacidades se mueven los capos del crimen organizado mexicano como para aislarse de cualquier estadounidense que ofrezca sus servicios de lavado de dinero?, ¿será posible que ningún estadounidense apetezca lavar unos millones de dólares? Aquí comienza a aparecer alguna sombra de sospecha sobre la calidad de trabajo que supuestamente realiza la autoridad estadounidense. Puede pensarse en el caso del Bank of New York que fue utilizado por mafias rusas —utilizando para tal efecto a Lucy Edwards, vicepresidenta del

[274] Véase *Forbes* (2000).
[275] Vease *Forbes* (2000).
[276] Véase Money CNN (2012).

banco en Londres— para lavar unos 8 mil millones de dólares entre 1996 y 2002, antes de que fuera descubierta la red;[277] también llega a la mente el mundialmente famoso Bank of Credit and Commerce International —con oficinas centrales en Chicago, Londres y Arabia Saudí— que fue utilizado por igual para los propósitos del dictador Manuel Noriega, que del terrorista palestino Abu Nidal o hasta la participación de Amado Carrillo. En el BCCI, cuatro estadounidenses dirigieron la operación en Chicago: Larry Romrell, Robert Magness,[278] Kerry Fox y Robert Powell.[279]

En noviembre de 2012, el banco británico HSBC,[280] recibió una penalización por 1 mil 500 millones de dólares por parte de una investigación del senado de los Estados Unidos por lavado de dinero; la comisión legislativa ya había dado de qué hablar al sancionar a HSBC en julio del mismo año con 700 millones de dólares, al identificar operaciones de lavado de dinero de procedencia ilícita en Irán, Islas Caimán, México, Arabia Saudita y Siria. En noviembre, el CEO de HSBC —Stuart Gulliver— apenas se limitó a decir a los medios que era "vergonzoso"[281] lo ocurrido y no abundó demasiado en el tema, probablemente porque era meterse en territorio minado; uno de los puntos peligrosos y generalmente omitidos por medios especializados es, ¿Quién es el dueño del HSBC? ¿Por qué nadie lo investiga? También en 2012, el gigantesco y legendario casino de Las Vegas, "Sands" —propiedad de Sheldon Adelson— se encontró con una investigación[282] del equivalente estadounidense a la Procuraduría General de la República, en la que se encontró material explosivo: a) nada menos que Zhenli Ye Gon —el personaje que fue detenido en México con todo y docenas de millones de dólares en efectivo, autor de la frase "copelas o cuello"[283]— metió docenas de millones de dólares al Sands para que Sheldon los legitimara; b) Ausaf Umar Siddiqui —antiguo funcionario de Fry Electronics y alguna vez ya encarcelado— habría ingresado también millones de dólares al Sands; c) el asunto se complicó seriamente porque Sheldon donó más de 10 millones de dólares a la candidatura de Mitt Romney, candidato republicano a la Presidencia de los Estados Unidos; d) un antiguo empleado de Sheldon en el Sands de

277 Véase en forma sucinta la descripción del caso en un artículo de *The New York Times* (2006): "Probation in Money-Laundering Case".
278 Magness era presidente de Tele-Communications, una de las mayores "cableras" de Estados Unidos. Véase Lohr (1992).
279 Los cuatro eran los miembros del Consejo de Directores de BCCI en Estados Unidos. Romrell era el CEO. Fox había sido funcionario de Martin Marietta y de Rockwell International, contratistas militares y antiguo conocido de la Inteligencia saudí. Powell era contratista de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos. Un estupendo resumen de las investigaciones realizadas por una subcomisión *ex professo* del Congreso estadounidense puede encontrarse en FAS (1992).
280 Véase Reuters.com (2012).
281 Véase Reuters.com (2012).
282 Véase Bertoni (2012a).
283 El empresario farmacéutico chino-mexicano Ye Gon guardaba en su domicilio del Distrito Federal 205 millones de dólares en efectivo, además de un discreto Lamborghinni. Inteligencia Militar le venía siguiendo la huella tras el decomiso de un cargamento de 20 toneladas de acetato de pseudoefredina en el puerto de Lázaro Cárdenas que iban dirigidas a su empresa. En su defensa, Ye Gon informó que el dinero se lo había dado a guardar Javier Lozano Alarcón, porque era un sobrante de la campaña del presidente Felipe Calderón y que al negarse, Alarcón le dijo "o copelas o cuello", con su obvio acento chino. Se entiende que Ye Gon aceptó acorralado por Lozano y guardó el dinero. Véase Duggan y Londoño (2007).

China —Steve Jacobs— se mantiene en un pleito judicial contra su ex patrón, porque de acuerdo a su testimonio, desobedeció órdenes del dueño del casino para promover la prostitución al interior del local y de trabajar con las mafias de la zona; e) se está trabajando en la identificación del Sands en Macao respecto a la participación de este casino con mafias globales que lavan dinero en la empresa, lo que constituye un delito federal en Estados Unidos. *Ergo*, Estados Unidos aparenta combatir lo que consume, paga y lava. Véase qué pasa en estos menesteres.

4.4.4.10. El lavado de dinero invisible

Como se sabe, Mitt Romney perdió las elecciones presidenciales del 6 de noviembre de 2012 y tal vez esa situación termine por detonar en absoluto secretismo las investigaciones respecto a los orígenes del dinero que Sheldon donó a la campaña de Romney, bajo la polémica figura del "Super Pac", una ocurrencia válida en Estados Unidos que permite montos ilimitados de dinero por parte de donadores privados a las campañas pero no directamente a éstas, sino a pagar propaganda en contra de su respectivo contrincante. Si las autoridades estadounidenses van hasta el final, el asunto se pondrá difícil para el Partido Republicano: Forbes ya mencionó que "algunas estimaciones cifran en 100 millones de dólares la donación real de Sheldon a la campaña de Romney".[284] Habrá que considerar que Sheldon es uno de los hombres más ricos del mundo, ocupando la décima segunda posición entre los estadounidenses, con una fortuna de 20 mil 500 millones de dólares en 2012.[285] Así las cosas, habría que pensar si no existe alguna trama financiera que permite el lavado de dinero en los Estados Unidos por parte del crimen organizado y que bien podrían ser urdidas para administrar esos ríos de dinero urgido de lavado. Casos de los que difícilmente pueden zafarse las autoridades estadounidenses sobre el tema son: a) el del Wachovia Bank[286] —propiedad de Wachovia Corporation, después comprada por Wells Fargo—, en el que unos 400 millones de dólares se lavaron a favor del cártel de Joaquín Guzmán Loera —entre 2004 y 2007—, incluyendo movimientos para comprar una flotilla aérea que permitía el desplazamiento de narcóticos en gran volumen; b) dos de los bancos de mayor poder en los Estados Unidos —JP Morgan y Bank of America— están siendo investigado desde 2011 por lavado de dinero. De acuerdo a la fuente, "[estos bancos] se están encargando de que el

[284] Véase Bertoni (2012b).
[285] Véase *Forbes* (s.f.a).
[286] Véase Carter (2012).

dinero de algunas personas aparezca de fuentes distintas a las reales […]".[287] En el mismo tono, el funcionario entrevistado señala que "[…] en 2011, JP Morgan pagó 88 millones de dólares —de multa— cuando el Departamento del Tesoro comprobó que había procesado ilegalmente dinero desde o hacia Cuba, Irán, Sudán y Liberia […]";[288] c) en la última década, Nueva York ha experimentado una fiebre de compradores rusos y ucranianos que compran en efectivo departamentos cuyo precio nunca es inferior al millón de dólares; lo llamativo es que en la mayoría de los casos, los propietarios no piden tarjeta de residencia, lo que significa que dejan la propiedad sola casi todo el año y vienen a ella un par de semanas;[289] d) entre 1994 y 2007, el American Express Bank International lavó dinero del crimen organizado[290] desde sus oficinas en Miami, según admitió ante las autoridades financieras tras una investigación que amenazó con debilitar la imagen de la tarjeta de crédito, unidad de negocio que también pertenece al mismo corporativo que el banco; e) Western Union, el líder en envío de dinero entre México y Estados Unidos —que utilizan millones de connacionales radicados en Estados Unidos para enviar remesas que sumaron 22 mil 731 millones de dólares en 2011[291]—, fue multado con 94 millones de dólares en 2010 como parte de un acuerdo con el gobierno de Arizona por habérsele identificado envío de dinero procedente del crimen organizado;[292] f) y como muestra de una seria infestación del lavado de dinero en los circuitos neoyorquinos, se encuentra el caso White Rock Partners,[293] ocurrido en 1998.

Según el reportaje, White Rock Partners, First Metropolitan Securities y Global Equities Group eran organizaciones fachada propiedad de un empresario de origen ruso que de la noche a la mañana había pasado de ser un modesto joyero a empresario de primer nivel. Los investigadores del FBI en Nueva York identificaron que estas empresas abrieron cuentas en diversas naciones de Europa y el Caribe y transferían fondos desde Estados Unidos, casi siempre en montos equivalentes a 300 mil dólares. De la nada, White Rock desarrolló una empresa constructora llamada U.S. Bridge of N.Y., que fue poderosamente promocionada entre la comunidad de negocios local y comenzó a facturar millones de dólares en operaciones infladas de antemano. El detalle final se da cuando el FBI identifica que diversos funcionarios de estas empresas están involucrados en el transporte de mercancías robadas y

[287] La fuente es un investigador de la OCC —Office of the Controller of the Currency— y se infiere, también es un funcionario de la Fiscalía de Manhattan. Véase *Business Inside* (2012).
[288] Véase *Business Inside* (2012).
[289] Véase Pomeranstseva (2011).
[290] Véase Smith (2010).
[291] Véase tabla elaborada con datos del CEMLA, "Remesas familiares en países emergentes y en desarrollo en 2011" contenida en el artículo "México es el tercer receptor de remesas a nivel mundial" (Flores, L. 2012).
[292] Véase Flores, L. (2012).
[293] Los datos provienen del reportaje "Money Laundering On Wall Street?" (Weiss, G. 1998).

certificados bancarios y financieros falsificados. Las sospechas de las autoridades estadounidenses radicaban en que ese grupo de empresarios rusos y americanos lavaban dinero procedente del narcomenudeo en Nueva York. No se identificó mayor seguimiento respecto a este caso que exhibe una especie de globalización del crimen en torno al consumo de narcóticos en Estados Unidos, en el que extranjeros participan en el lavado de dinero originado en la compraventa de droga en las calles —en las que operan las pandillas— y posteriormente, tales recursos entran en un alambique que indudablemente pocos conocen a profundidad pero que avanza por los circuitos financieros de aquel país, de México y de muchos otros más.

4.4.4.11. Estados Unidos como juez anticrimen

Una vez exhibida en forma general la identidad de Estados Unidos como consumidor y operador de su estrategia contra el crimen organizado en su propio territorio —enfatizando la comercialización de drogas y el lavado de dinero que se origina a partir de la primera—, se hará un resumen de la actual política anticriminal de dicho país en términos de su conducta como juez sumarísimo de la conducta global y a partir de ello se harán algunas observaciones pertinentes. Este mínimo resumen sobre la política anticrimen de los Estados Unidos podría iniciar con lo ocurrido el 7 de noviembre de 2012, cuando los estados de Colorado y Washington votaron a favor de legalizar la posesión y venta de mariguana con propósitos recreativos, además de gravarla con un impuesto como el de cualquier otro producto;[294] semejante decisión va más allá de que a la fecha de tal acción, diecisiete estados permiten el uso medicinal de la cannabis, porque por primera vez en territorio estadounidense se da la posibilidad de que cualquier persona mayor de 21 años pueda adquirir mariguana para su consumo, siempre y cuando no cargue más de 28.5 gramos.

Este triunfo de los activistas de la Iniciativa 502[295] inmediatamente trajo consigo ciertos efectos que cualquier lector de periódicos pudo comprobar: primero, una reducción instantánea en los arrestos por traer yerba entre las pertenencias personales; segundo, aumentaron los arrestos por fumar mariguana en sitios públicos, pues no todos los consumidores respetaron los lineamientos que el ordenamiento indica; tercero, ha sido una derrota moral de enormes consecuencias para el Partido Republicano porque la Prohibición

[294] Véase Monge (2012, 11).
[295] Véase *Iniative Measure 502* (s.f.).

del alcohol que canceló Roosevelt[296] y la lucha a brazo partido para evitar la legalización de la mariguana han sido señales unívocas de que la restricción para consumir cualquier sustancia adictiva produce exactamente el efecto contrario; cuarto, la victoria demócrata de Barack Obama —del día 6 de noviembre— y el viraje de Colorado y Washington irremediablemente se combinaron para bien y para mal del gobierno del recién mandatario reelecto; quinto, los detractores de la medida comenzaron a intensificar sus advertencias en el sentido de que los estados multicitados se convertirían en una suerte de "Amsterdam estadounidense" a la que llegarían cientos de miles de personas a comprar mariguana y fumarla ahí mismo, generando un caos de gobernabilidad local ya que esas entidades se transformarían en un "mega-picadero" nacional, todo esto sin mencionar que habrá ejércitos de intoxicados cometiendo delitos a tutiplé. ¿Sucedió ya algo de lo dicho? Nada que pueda ser comprobado en forma estadística —diríase, por la FDA, la DEA y el FBI, además del NCJRS— en lo que se refiere a pelotones de adictos callejeros fumando yerba y menos aún, el temido disparo astronómico en los delitos del fuero común, perpetrados por adictos que necesitan dinero para comprar su siguiente dosis. Nada hasta el momento.

A partir de la decisión soberana de los estados de Colorado y Washington, cabe la pregunta obvia: ¿Y de qué han servido las docenas de miles de muertos, los cientos de miles de desplazados internos y los miles de huérfanos que ha puesto México? En otras palabras, ¿porqué tiene que pagar México y una docena de países más el titubeo político y social de los Estados Unidos, que en ocasiones vé la obviedad y en otras se encierra en sí mismo?, ¿porqué Estados Unidos no resuelve su problema de millones de adictos y no genera guerras asimétricas en otras naciones? Para identificar un esbozo de respuesta, hay que hurgar en algunas políticas[297] que este país ha apoyado, establecido, promovido a nivel internacional.

4.4.4.12. La "Iniciativa Mérida", un vistazo

A continuación se exhiben los puntos cruciales[298] de la "Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", puesta oficialmente en marcha el 22 de octubre de 2007. Se respeta la redacción original.

---

296 Véase Gottling (2000).

297 Se analizan las más relevantes para el caso mexicano, desde la óptica del autor.

298 Salvo algunas líneas conectivas de los párrafos que no tienen importancia para el análisis, el texto íntegro de la presentación de la Iniciativa Mérida se transcribe en este apartado, considerando que el texto original apenas consta de tres páginas y media. Se respeta plenamente la sintaxis del documento y se debe tomar en cuenta que no aparecen firmas ni nombres de autoridades de ambas naciones que la suscriban, salvo la obviedad de la reunión entre Felipe Calderón y George Walker Bush en marzo de 2007 en Mérida. Véase: *Declaración conjunta Iniciativa Mérida/esp/2007.pdf* (s.f.).

> Los gobiernos de México y Estados Unidos comparten una profunda preocupación por la amenaza que representa para nuestras sociedades la operación de organizaciones criminales que actúan en ambos lados de nuestra frontera común. La creciente capacidad operacional y financiera de los grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas, armas y personas, así como de otras actividades criminales transnacionales, representan una contundente amenaza para las vidas y el bienestar de los ciudadanos de México y Estados Unidos. México y Estados Unidos establecerán como una prioridad combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos, así como la estabilidad y la seguridad en la región […] ambos gobiernos están profundamente comprometidos con la cooperación bilateral estratégica, táctica, concertada y necesaria para combatir de manera efectiva esta actividad criminal, particularmente la amenaza que representa para nuestra juventud, y lograr una cooperación regional e internacional más amplia requerida para ser exitosos en esta lucha […] nuestra meta común es maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos);[299] el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas. La Iniciativa Mérida representa un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países. La Iniciativa Mérida complementará acciones específicas para: 1) reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia de México; 2) reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos; y, 3) ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada[300] […] para avanzar en la instrumentación de la Iniciativa de Mérida, el gobierno de Estados Unidos ha solicitado a su Congreso recursos adicionales para el año fiscal 2008 por 500 millones de dólares, para reforzar los importantes esfuerzos que México está llevando a cabo actualmente con sus propios recursos. Esta sería la primera parte de un[a] solicitud multianual de fondos fiscales por 1,4 mil millones de dólares. Estados Unidos también ha solicitado la asignación de 50 millones de dólares para los países centroamericanos a fin de fortalecer la seguridad en la región. La Iniciativa de Mérida permitirá que ambos países enfrenten más eficazmente la amenaza común de la delincuencia organizada transnacional […]

Aquí termina la cita del documento oficial de la "Iniciativa…". Con respecto a dicha Iniciativa, es pertinente apuntar algunos elementos que deben tomarse en cuenta para el ejercicio de *Benchmarking* desarrollado.

Llama poderosamente la atención que en la redacción del texto, no se habla en ningún párrafo de la actuación directa del gobierno estadounidense para combatir al crimen organizado, sino más bien se establece un criterio de apoyo financiero, técnico, acaso político a México para que éste siga en dicho combate; seguramente se oye atroz, pero tal

[299] El texto entre paréntesis así aparece en el documento original.
[300] Indudablemente la redacción fue consensuada entre autoridades mexicanas y estadounidenses, pero el borrador final es de los segundos; "Delincuencia transnacional organizada" es el significado de DOT, término utilizado en los documentos analizados del Estado estadounidense.

vez aquella frase que soltó algún político mexicano en el sentido de que “los mexicanos ponen los muertos y los americanos el mercado” tenga cierta dosis de razón. La Iniciativa es en los documentos, un mecanismo de apoyo por parte de los Estados Unidos para mejorar la capacidad mexicana en el terreno para neutralizar narcotraficantes y evitar que su mercancía toque suelo americano. Es mera cuestión de analizar las estadísticas de ambos países en lo que a “ejecuciones” se refiere para comprobar este dicho. Tampoco se ha visto que la Guardia Nacional o el Ejército americano reciban la orden de salir a las calles a neutralizar sicarios y mayoristas de alcaloides. La realidad aplasta a la Iniciativa. A reflexionar.

¿Cuánto representa 1 mil 400 millones de dólares en términos de costo social para México? Sin pensarlo demasiado, nada.[301] Es impagable el costo de cincuenta mil vidas;[302] de alrededor de 160 mil desplazados internos[303] y de docenas de miles de huérfanos[304] a raíz de una guerra entre el Estado Mexicano y entre 20 y 25 cárteles[305] que a su vez son la cara visible de auténticas transnacionales criminales que combustionan ciudades en México pero que respetan ciudades estadounidenses. No importa cuánto dinero suelte Estados Unidos a la Iniciativa Mérida en asistencia técnica, equipamiento, armamento; ni un centavo de ese numerario irá para paliar el destino incierto del huérfano; el patrimonio hecho cenizas del desplazado o el tejido social pulverizado en una comunidad feudalizada.

El dinero de la Iniciativa Mérida llega etiquetado;[306] por lo tanto, trae remitente y destinatario. Se emplea en lo que se negoció en una mesa ajena a la masacre de Juárez, a los indocumentados ejecutados de Tamaulipas o a las atrocidades contra la población civil en Tabasco. Tampoco toman parte de esas decisiones y recursos los vecinos del criminal de alto impacto escondido en Zapopan y menos podría suponerse que los esclavizados vecinos de Arcelia en Guerrero tienen forma de expresar su opinión respecto al gasto programado de dicha Iniciativa. En otras palabras, es un mecanismo de financiamiento de una guerra

[301] Para dar una idea de las cosas, la Iniciativa Mérida ha entregado 1 mil 400 millones de dólares en elementos como los siguientes: algunos helicópteros Bell; algunos helicópteros de transporte; equipos móviles de rayos “X” y “Gamma” para inspeccionar personas, mercancías y unidades móviles en aduanas; equipo de intervención electrónica; redes de comunicación encriptada; acceso a bases de datos críticos, entrenamiento a personal de Marina, Ejército, Policía Federal y PGR; entrenamiento a escoltas para jueces; alguna facilidad editorial para el Consejo Nacional contra las Adicciones, algún apoyo para crear academias de Policía Nacional y poco más. Esos 1 mil 400 millones de dólares entregados en parcialidades durante seis años y que podrían ascender a 1 mil 800 con fondos adicionales, son la vigésima octava parte de los ingresos del narcotráfico mexicano de un solo año. Véase US Government Accountability Office (2009).

[302] Es una cifra seguramente imprecisa pero da una idea de la magnitud de la tragedia y la percepción global de la misma. Es una estimación realizada por el diario británico *The Telegraph* (2012).

[303] El cálculo es del titular del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres (Animal Político 2012).

[304] El dato es de la Red por los Derechos de la Infancia en México, proporcionado a la Representación de la ONU en México. Marín (2011).

[305] El cálculo en 2012 se estimaba entre 20 y 30 cárteles, con unas 130 células alrededor de aquellos. Las cifras son un promedio a partir de datos de Strafford y la PGR. La lista de los 25 cárteles más o menos fijos es la siguiente, quitándoles el término cártel para hacer más sencilla la lectura: Sinaloa; Arellano Félix; Juárez; Golfo; Pacífico Sur; Zetas 1 y 2 (Lazcano/Treviño); Familia; Templarios; Jalisco Nueva Generación; Matazetas; Milenio; Valencia; Independiente de Acapulco; Barredora; Oaxaca; Centro; Tepito; La Línea; Colima; Resistencia; Gente Nueva; Guadalajara; Rojos y Metros. Elaboración propia con datos de Strafford y PGR en diciembre 2012.

[306] El dinero de la Iniciativa Mérida no se da en efectivo. Véase US Government Accountability Office (2009).

asimétrica que jamás llega a la población; no es una política pública, pero afecta de manera determinante la vida de la comunidad en México.

El comentario entre líneas de unos millones de dólares para Centroamérica en forma de apoyo análogo al mexicano por parte de Washington deja mucho trecho por analizar. Los 165 millones de dólares que cita el documento de marras[307] no sirvieron de nada para meter cierto orden y paz en aquella región dominada por la guerra caníbal entre dos clanes de la Mara Salvatrucha —la MS13 y la MS18—; en realidad, fueron algunos jerarcas de la religión católica[308] los que lograron sentar frente a la mesa de las negociaciones a dos enemigos formidables y hacer que se diera una tregua que, una vez puesta en marcha, desplomara casi verticalmente el *Body Count* por razones de DOT en esa región —lo cual no significa que no haya ejecuciones; más bien, dejaron de matarse entre clicas—.

4.4.4.13. Mérida, fuera del mapa

Algo no está bien en la lógica de dicha Iniciativa, porque al menos en el caso centroamericano se demostró que un tercero podía meter paz en una sociedad devorada por la violencia. Seguramente no significó la cárcel para aquellos *capi di tutti capi*, aunque miles de personas comunes y corrientes agradecieron aquella tregua, acaso ajena al Estado de Derecho pero aplastantemente efectiva. ¿Qué pensar entonces? Acaso se esboza que esta guerra multinacional no tiene resultados perfectos ni protagonistas maniqueos y por supuesto, que la Iniciativa Mérida no es un mecanismo idóneo —ni siquiera suficiente— para que los países involucrados en ella dispongan de recursos apropiados para combatir a los criminales que agreden a todos en términos asimétricos, ensañándose con el más débil como se puede comprobar en el Petén o en Tabasco, por decir dos ejemplos. Luego entonces, la Iniciativa Mérida ahí está, como una suerte de instrumento de apoyo que ofrece más preguntas que respuestas y que se muestra como testimonio de esas Prácticas que difícilmente pueden ser consideradas en este ejercicio, por sus notorias debilidades endógenas —su ostentosa estrechez presupuestal y la ambigüedad de sus verdaderos alcances en lo político— y naturaleza evidentemente influyente pero escasamente solidaria.

[307] No hay que extraviarse; son 165 MDD para toda América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, entre 2008 y 2009. (US Government Accountability Office 2009, 7)

[308] Específicamente, fue el sacerdote Fabio Colindres, a la sazón obispo en El Salvador. Véase *La Página* (2010).

4.4.4.14. La última llamada

Es obvio que para las administraciones de los presidentes Enrique Peña Nieto —2012-2018— y Barack Obama —2012-2016— hay tiempo relativamente suficiente para poder enmendar tal Iniciativa —de 2013 a 2016— e intentar nuevas medidas en las que Estados Unidos ofrezca algo más que la vigésima octava parte de los ingresos anuales del crimen organizado para combatirlos eficaz y eficientemente. Si como ya se comentó, en Estados Unidos se inició en 2012 la legalización de la mariguana con fines recreativos —en dos estados—, se deja suficiente material para la especulación en términos de una lógica seguramente polémica pero que sigue el camino de la legalización: generar sembradíos —y el consiguiente sistema de comercialización— de aquella yerba, que sean desarrollados en Estados Unidos, bajo sus reglas y normatividad sanitaria, de tal forma que la conflictividad se maneje de acuerdo al derecho y la política de aquel país, asumiendo su responsabilidad y riesgos por ello. En marzo de 2013, el Departamento de Estado norteamericano anunció que se hará una revisión profunda a la Iniciativa, modificando el objetivo básico —la seguridad— por la coexistencia con otro —el desarrollo económico de México— a efecto de fortalecer la capacidad del Estado Mexicano respecto al papel de la DOT doméstica en el tejido social y productivo. Eso sí: el informe que emitió la entidad federal estadounidense documenta que: "[…] la corrupción permanece como el principal impedimento a los esfuerzos de México contra el narcotráfico […]",[309]lo que hace repensar en la responsabilidad de los Estados Unidos en el problema, tanto en el control y prevención de adicciones como en el largo territorio de oportunidades que guardan respecto al lavado de dinero y hasta el transporte de dinero ilícito desde México a su país en aviones completos.[310] El tiempo dirá. Mientras tanto, hay grupos de presión estadounidense que regalan escopetas en Arizona[311].

4.4.4.15. Los programas de la DEA

La DEA opera un *cluster* de programas específicos al combate al narcotráfico y por extensión a ciertas ramas del crimen organizado; estos programas son responsabilidad directa de dicha entidad aunque otras organizaciones —desde el ICE, pasando por algunas de las dieciséis

[309] El Informe aludido es "[…] el último informe de Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2012 […]". Véase: Prados (2013, 7).

[310] "[…] Cordero [se refiere a Ernesto Cordero, secretario de Hacienda y Crédito Público de Felipe Calderón Hinojosa] les dio la bienvenida [a un grupo de funcionarios estadounidenses de los departamentos del Tesoro y Justicia que lo visitaron en el Distrito Federal] y tan pronto se sentaron, los enviados de Washington lanzaron un misil que el secretario de Hacienda no esperaba: ─el gobierno de Estados Unidos está muy preocupado ─dijo el funcionario al frente de la misión del departamento de Justicia─. Hemos detectado que un número importante de aviones cargados con millones de dólares entra a Estados Unidos desde México […]". Véase: Torre (2013, 246).

[311] Un brazo de la Asociación Nacional del Rifle llamado "Proyecto Ciudadano Armado" ha anunciado que invertirá en la compra de escopetas para regalárselas a residentes en barrios con altos niveles de inseguridad en Tucson. La excusa es original: "la ciudad carece de fondos suficientes para que el departamento de Policía enfrente los retos existentes", señaló Shaun McClusky, portavoz del movimiento. También documentó, didáctico: "decir que las armas matan a la gente, es como decir que las cucharas son responsables de que la gente engorde". Véase *La Crónica de Hoy* (2013, 18).

agencias de inteligencia federal, hasta el FBI— aportan apoyo multidimensional al logro de los objetivos que persigue la máxima operadora contra el narcotráfico en los Estados Unidos. El *cluster* contiene los siguientes programas,[312] mismos que se detallarán en sus componentes cruciales.

- "Erradicación de *cannabis*" —DCE/SP[313]— tiene cobertura en todos los estados de la Unión Americana desde 1985 —aunque inició operaciones desde 1979— y trabaja en coordinación con 124 cuerpos policíacos locales. Según sus cifras, el DCE/SP erradicó en 2011 unos 6 millones de plantas de *cannabis* en campo abierto y medio millón en interiores, así como 42 millones de dólares en equipos y sustancias para preparar mariguana.
- "Erradicación de laboratorios clandestinos" —CCDL[314]—, es un programa combinado de la DEA con el Servicio de Guardacostas y la Agencia para la Protección Ambiental para desmantelar laboratorios clandestinos que produzcan tanto precursores como drogas, ya sea "naturales" o sintéticas; el documento señala que los materiales identificados por las autoridades deben ser destruidos o confinados de acuerdo a la normatividad específica para evitar contaminación irreversible a la biosfera; respecto a sus logros, la información es ambigua:[315] cita que desde 1991 el CCDL saltó de 446 a 10 mil 100 intervenciones por año.
- "Control de drogas de abuso y diversión" —DCP[316]— es uno de los mayores retos de la DEA, porque implica el trabajo contra los estimulantes, antidepresivos y un sinnúmero de medicamentos controlados que se venden por receta pero que en los hechos es factible conseguir sin grandes conflictos. Llama la atención que en este programa no hay estadística o cualquier tipo de dato duro que permita identificar los logros obtenidos, comenzando por los médicos, farmacias, distribuidores de medicamentos y visitadores de laboratorios que intervienen en estos menesteres. Tampoco cita a los laboratorios de medicamentos veterinarios que ofrecen una notable suma de productos que son consumidos por miles de personas, como se señala en "Drogas de abuso…"[317] por la propia DEA.

[312] Véase DEA (s.f.a).
[313] Véase DEA (s.f.b)
[314] Véase DEA (2008).
[315] Véase DEA (2005).
[316] Véase DEA (s.f.d).
[317] Véase DEA (2011a, 63).

- “Prevención y reducción de la demanda de narcóticos” —DP-DR[318]— es un programa multinivel que trabaja desde el ámbito federal, pasando por el estatal, hacia los condados y finalmente a las escuelas y universidades. En este punto intervienen los diversos materiales didácticos que se mencionaron en otro apartado —*Las estrategias en el terreno*— y requiere de una amplia cooperación con diferentes niveles de la sociedad; tampoco ofrece datos de “éxito” pero se comprende que con 14 millones de adictos “duros”, 33 mil pandillas y 1 millón 400 mil pandilleros, la batalla[319] debe ser similar a la ficción de *The Wire*.
- “Áreas de alta intensidad en tráfico de drogas” —HIDTA[320]— fue un programa desarrollado por la DEA pero creado por el Congreso en 1988 para proveer atención especial —inteligencia, capacidad operativa, intervención de otras corporaciones— a las zonas de alta presencia de narcotráfico, que en 2012 cubrían el 16 por ciento de todos los condados de Estados Unidos, en 46 estados, dedicándole un presupuesto etiquetado de 238 millones de dólares anuales.[321] Es de entenderse que este programa es uno de los más importantes para el gobierno de los Estados Unidos, por lo que es de suponerse que debería contar con un presupuesto mayúsculo; sin embargo no es así.
- “Conferencias internacionales” —IDEC[322]— son eventos organizados por la DEA desde 1983 bajo propósitos a caballo entre lo político, lo técnico y lo estrictamente cooperativo a nivel internacional. Los trabajos de dichas conferencias funcionan con ponentes de otras naciones pero los eventos de mayor relevancia son dirigidos o impartidos por instructores de la DEA y de alguna organización análoga. La sede cambia anualmente y México lo fue en 1990, 1996 y 2011. Esta clase de eventos suelen atender un tema de enfoque al que las reuniones deben cubrir y posteriormente emitir una serie de conclusiones en el evento final, que funciona como *feedback* a las experiencias internacionales que se comentaron a lo largo de las reuniones o *workshops*.
- “Lavado de dinero” —ML[323]— es el programa que a juicio del que esto escribe, es el que más exhibe cierto discurso esquizofrénico por parte de la DEA, ya que bis a bis

---

318 Véase DEA (s.f.d)
319 Véase el apartado 4.14.4.8 “La calle, según el gobierno estadounidense” de este trabajo.
320 Véase DEA (s.f.e).
321 Dicho presupuesto es 5 millones de dólares menor al dinero en efectivo que encontraron las autoridades mexicanas en la casa de Zhenli Yen Gon en México o cien millones de dólares más a lo que Sheldon Adelson donó a la campaña de Mitt Romney en 2012.
322 Véase DEA (s.f.f).
323 Véase DEA (s.f.f).

no se entiende si México es parte del problema o parte de la solución en el tema de los 39 mil millones de dólares anuales que produce el narcotráfico en Estados Unidos o la cantidad que sea la verdadera. A efecto de mostrar algunas inconsistencias —hay que llamarlas de alguna manera— se presentan las siguientes, respetando la redacción original —así como las incongruencias entre este site de la DEA y otros más de la propia agencia— lo más posible al momento de la traducción del inglés:

> […] la Oficina para la Política del Control Nacional de Drogas estima que los americanos gastan aproximadamente 65 mil millones de dólares al año; con solamente 1 mil millones de dólares anuales, todas las agencias federales combinadas no pueden descubrir el Santo Grial de las investigaciones sobre el financiamiento de los narcóticos. La DEA comprende que debe darse un trabajo global para provocar la bancarrota de las organizaciones delictivas transnacionales, especialmente aquellas que envenenan a nuestra sociedad. La DEA es una agencia con alcance global, con 86 oficinas en 62 países. La estrategia de la agencia en el tema financiero es conducir misiones en las que el flujo de dinero a los circuitos internacionales de proveeduría sigue el ciclo de producción de drogas ilegales hasta el mercado de consumidores en Estados Unidos. Es importante para la DEA continuar el combate contra las organizaciones delictivas transnacionales que drenan [sic] anualmente, miles de millones de dólares desde nuestra economía […]

4.4.4.16. El dinero con superpoderes

Como podrá observarse, la DEA combate "a quienes envenenan a su sociedad", pero por razones que difícilmente pueden entenderse, no mencionan como es posible trasegar miles de millones de dólares en efectivo en su propio país y dirigirlo hacia México.[324] Por poner un ejemplo sencillo: ¿Cómo le harán los traficantes de narcóticos para enviar el dinero de sus ventas hacia México desde puntos como Washington, Montana, Dakota del Norte, Minnesota, Wisconsin, Ohio, Pennsylvania, Nueva York, Vermont y Maine, ya no se diga Alaska? Un misterio, sin duda. Empero, el documento aludido tiene más que estudiar.

> […] no hay duda que la única razón para vender drogas es el dinero. El dinero sirve para motivar a usar la fuerza y la vida sangrienta de las organizaciones delictivas transnacionales. Atacar la infraestructura de estas organizaciones tiene un papel clave en cualquier estrategia viable de combate a los narcóticos. El objetivo de la DEA con sus investigaciones financieras consiste en identificar el uso de los procesos que permiten financiar las operaciones de las organizaciones delictivas transnacionales […]. Y justamente

[324] De la misma manera en que tampoco explican rarezas, tales como aquella que la Agencia Central de Inteligencia hizo negocios con el capo del opio en Pakistán, Haji Ayub Afridi. Este personaje recibía armas por parte de la CIA para entregárselas a los *muyahidines* que, a su vez, iban a Afganistán. Como reciprocidad, Afridi podía vender heroína a los soldados soviéticos que ocupaban Afganistán, haciéndolos adictos, clientes y un ejército debilitado al mismo tiempo. Véase: Gallego (2013, 35).

encima de este párrafo, la DEA reproduce una fotografía de los célebres 205 millones de dólares que el Ejército Mexicano incautó a Zhenli Ye Gon en su domicilio del Distrito Federal, con una leyenda que no da crédito a los militares mexicanos: "[…] 207 millones [*sic*] de dólares fueron asegurados en la Ciudad de México. El aseguramiento de dinero del narcotráfico jamás realizado […]

¿La DEA hizo el trabajo? Sigue el texto.

> […] para reducir significativamente la proveeduría de drogas ilegales, la DEA se enfoca en los procedimientos criminales de pago de sus proveedores. Impidiendo las fuentes de suministro de efectivo se reduce la capacidad de adquirir y producir más narcóticos y mantener a las organizaciones delictivas. Lo más alto en la cadena de distribución de narcóticos a lo que podemos acceder es el flujo de efectivo que la nutre y a partir de ella, afectar la distribución por completo. Pagar a los proveedores en efectivo se hace de la misma manera que se vende [en las calles] y por ello, la investigación de este procedimiento se toma como "investigación de contrabando" y no como "investigación de activos" que se hace con medios tradicionales para identificar lavado de dinero. La DEA es la agencia más preparada para efectuar "investigaciones de contrabando" y el enfoque actual es identificar las fuentes de suministro de efectivo de las organizaciones de narcotráfico local […] para asegurar la máxima efectividad, la DEA ha optado por investigaciones de largo plazo en la ubicación del suministro de efectivo a las organizaciones delictivas locales, en combinación con el Servicio Interno de Recaudación […] una investigación realizada en 2005 por la DEA determinó que entre 2003 y 2004, entre 9 mil 300 millones y 10 mil 200 millones de dólares no pudieron ser identificados en México como ingresos legítimos, por lo que se estimó que la mayor parte de este dinero provenía del trasiego de narcóticos en Estados Unidos […] la DEA ha identificado a las siguientes fuentes como las mayores amenazas de lavado de dinero relacionadas con el movimiento de narcóticos procedente de México: a) transportistas que sirven a las organizaciones delictivas mexicanas; b) casas de cambio mexicanas y centros cambiarios; c) otras personas que transportan el dinero en forma directa. La estrategia de la DEA ha consistido en colaborar con México en los niveles locales, estatales y federales para identificar y perseguir objetivos concretos al otro lado de la frontera […]

Diríase que la lógica es sencilla: el dinero de los vendedores callejeros de drogas en Estados Unidos es trasladado sin intermediario alguno a choferes de transportes varios que de inmediato se lanzan a México. Cabe preguntarse si esto podrá ser posible ya no de comprobar sino de establecer como dogma o cuando menos como pseudocreencia.

4.4.4.17. El ICE, helado

Llama la atención que sus cálculos del dinero que "México recibe" desde los Estados Unidos como una especie de remesa delictiva es inferior en unos 20 mil millones de dólares según la

DEA respecto a lo que piensa la senadora Diane Feinstein;[325] con todo, la agencia jamás menciona cómo atraviesa territorio estadounidense semejante cantidad de efectivo y mucho menos se atreve a especular si por casualidad o accidente, algún ciudadano americano que no sea hispano, asiático o afro-americano ha incursionado en tales trabajos, cargando en sus pertenencias unos fajos de dólares rumbo a la frontera sur. Ni en sueños menciona a la empresa estadounidense Western Union que fue multada con 88 millones de dólares por el gobierno de Arizona,[326] tras habérsele demostrado algunas operaciones de lavado de dinero en 1998, ni hablar del American Express Bank International. Tampoco menciona una obviedad logística: toda persona o unidad móvil que pretenda pasar del territorio estadounidense al mexicano o viceversa, debe hacerlo por un espacio responsabilidad del ICE y claro, de la DEA

> […] la DEA cuenta con 24 equipos de investigación financiera que se ubican en las oficinas de la corporación en otros países. El propósito es entrenar a personal local de la DEA en investigaciones financieras, además de dirigir operaciones sofisticadas y servir como punto de contacto con la comunidad financiera del lugar […] la USA PATRIOT ACT[327] [*sic*] ha permitido a la agencia tener mayor fuerza para acceder a la información pertinente en esta clase de casos; esta transparencia no está presente en otros países como México. La DEA cree que la mayor parte de los narcóticos en Estados Unidos son enviados desde México en grandes cantidades e insertados en el sistema financiero en los Estados Unidos. Por la falta de transparencia en su sistema financiero, México sigue como un facilitador de la producción de narcóticos; obtener información de los servicios financieros mexicanos en extremadamente complejo. Con todo, se sabe que depósitos de grandes sumas de efectivo al interior del sistema financiero mexicano mediante casas de cambio, centros cambiarios y bancos, son repatriados al sistema financiero de los Estados Unidos mediante transferencias inter-bancarias; en otras ocasiones se envía el efectivo hacia Colombia o Panamá para los socios de esta clase de actividades criminales; la combinación de corrupción en México combinada con la insuficiente regulación bancaria y financiera, hace que el trasiego de narcóticos sea sumamente sencillo […].
>
> Fin de la cita.

[325] Véase US Senate (2011).
[326] Véase Weiss, G. (1998).
[327] Patriot Act es una secuela del 11-S y entre muchas otras facilidades para el Estado estadounidense, permite obtener información de prácticamente cualquier particular que se pueda considerar como una amenaza potencial para la seguridad nacional. Inclusive, un ciudadano de otro país puede ser procesado bajo los criterios de esta ley en territorio estadounidense, bajo cargos como "terrorismo" o "atentados contra la seguridad nacional". El legendario dueño de Wikileaks, Julian Assange, teme ser enjuiciado bajo esta ley, de la misma forma que el militar Payton Manning, el supuesto *deep throat* de Assange. El título completo de Patriot Act es *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2011*. Sus secciones contienen una cantidad de elementos tan ambiguos que permiten usarlos de forma variopinta (Patriot Act 2011).

4.4.4.18. Un cartoon financiero

De acuerdo a lo transcrito, México y Estados Unidos son esquematizados de la siguiente manera: México pasa de contrabando narcóticos para envenenar a millones de ciudadanos estadounidenses; una vez envenenados los ciudadanos americanos, alguna agrupación de personas que no es identificada, se encarga de remitir miles de millones de dólares a México, sin que ninguna autoridad local, estatal o federal de Estados Unidos se percate; una vez que llega a México ese numerario, se lava en el circuito financiero y de ahí se reparte en cuatro partes, para los narcotraficantes; para sus asociados en Sudamérica; para comprar autoridades de toda ralea en México y se reenvía otra parte a Estados Unidos. Tampoco debe olvidarse que con 29 mil millones de dólares, los criminales mexicanos se dedican a comprar casas, relojes y caballos pura sangre, lo que obliga a utilizar el sentido común: si los narcotraficantes se quedaran con un tercio de ese dinero —10 mil millones de dólares—, alcanzaría para comprar cien mil relojes de lujo al año —100 mil dólares cada uno—; 2 mil 500 caballos pura sangre —4 millones de dólares por cabeza— o, 400 residencias de 25 millones de dólares cada una. Tal vez sería difícil guardar esa cantidad de bienes, considerando que se acumularían al paso de los años. Realmente cuesta trabajo tomar en serio la información que la DEA ofrece al público en este apartado digital,[328] sin olvidar que la revista Forbes considera a Joaquín Guzmán Loera como uno de los hombres más ricos del mundo,[329] con la ridícula suma de 1 mil millones de dólares; ¿Cómo podría ser el capo mexicano más rico del mundo, manejando una enorme porción del mercado total de narcóticos?, ¿Cómo es posible que esos 1 mil millones de dólares no se duplican anualmente? No es razonable ni creíble.

El documento señala de manera acomedida que el sistema financiero mexicano está podrido y que es extremadamente sencillo lavar miles de millones de dólares en él. Si esto es así, las autoridades estadounidenses tienen problemas de supervisión con sus propias empresas; de acuerdo a la Bolsa Mexicana de Valores, Wal Mart cotiza[330] en un país en el que se carece de supervisión confiable para impedir lavado de dinero en circuitos financieros; peor aún, existen empresas mexicanas[331] que cotizan en la Bolsa de Valores de Estados

[328] El 26 de febrero de 1993, estalló una bomba al interior del estacionamiento subterráneo del *World Trade Center* en Nueva York. Murieron seis personas. Cuando el FBI comenzó a investigar, encontró que detrás de esta acción estaban súbditos del líder terrorista Omar Abdel Rahman. Los federales encontraron que el visado que le permitió a este personaje entrar a Estados Unidos había sido otorgado por el encargado de la estación de la CIA en Egipto. Cuando el FBI habló con gente de la CIA, se encontró que ésta última había dado su beneplácito en siete ocasiones para visarlo. Tal vez el caso del lavado de dinero mencionado o la "fortuna" de Joaquín Guzmán, sean como el caso del líder terrorista: justamente fallas de Inteligencia. Véase: Weiner (2009, 462).

[329] Véase Forbes (s.f.b).

[330] Véase "Listado de empresas cotizantes en el IPYC o IPC" (BMV 2012a).

[331] Véase (BMV 2012b).

Unidos, en el NYSE: América Móvil; Grupo Aeroportuario del Sureste; Bachoco; CEMEX; FEMSA; Grupo Aeroportuario del Pacífico; GRUMA; HOMEX; ICA; Coca Cola FEMSA; MAXCOM; Radio Centro; SABA; SIMEC; Televisa; Telmex; Telmex Internacional y Transportación Marítima. Por último, la DEA no trabaja en condiciones paupérrimas en México; de hecho, además de su espacio en la Embajada de los Estados Unidos en México, junto a otras agencias relacionadas con inteligencia, forma parte del OBI[332] —Oficina de Inteligencia Binacional— en pleno Paseo de la Reforma 255 en el Distrito Federal. Es interesante que tras años de trabajo sobre el terreno, no se tengan resultados claros para la DEA en materia de lavado de dinero en pleno territorio mexicano, lo que hace pensar que tal vez el problema es mucho más complejo de lo que esquematiza el site de referencia y en realidad existe un circuito binacional de poderes criminales que se encargan de lavar cifras equivalentes a veintiún veces el presupuesto de la Iniciativa Mérida.

4.4.4.18. Los muchos programas

A continuación se mencionan los principales programas que la DEA dice tener sobre el terreno para combatir en su propio país a la DOT, particularmente aquellas que tienen que ver con el narcotráfico que lava dinero; la lista es numerosa y técnicamente supone que hay mucho invertido.

- "Fuerza de tarea contra el crimen organizado y el narcotráfico" —OCDETF[333]—, es un programa establecido en 1982 para combatir a organizaciones de alto perfil dedicadas al tráfico de narcóticos y lavado de dinero. Este programa incluye a expertos de la DEA, pero también del FBI, del ATF, del ICE, IRS y de la Guardia Costera, entre otras entidades. Este programa es coordinado por la oficina del Procurador General de Justicia. No menciona ningún "éxito" ni cifras o datos duros que demuestren su eficiencia, mucho menos qué organizaciones estadounidenses dedicadas al lavado de dinero han sido desmanteladas por la OCDETF.
- "Fuerzas de tarea locales y estatales" —SLTF[334]— es un programa establecido en 1973, dedicado al combate de traficantes "domésticos e internacionales" en los condados del país, con 381 unidades en la actualidad. El documento enfatiza que estas unidades son financiadas por la DEA y con algunos recursos de los estados y

[332] Véase Villamil (2011).
[333] Véase DEA (s.f.g).
[334] Véase DEA (s.f.h.).

condados; a la fecha son 1 mil 890 agentes especiales de la DEA y unos 2 mil 200 oficiales de estado y condado los que la integran. No mencionan un solo indicador duro que permita identificar su grado de éxito.

- "Iniciativa de la frontera sur" —SBI[335]— es un programa iniciado en 1994 bajo la idea de combatir el tráfico de drogas justo en la frontera entre Estados Unidos y México. Dispone de "Fuerzas binacionales" en Monterrey, Ciudad Juárez y Tijuana, "con ejemplos de éxito que pueden encontrarse en numerosas operaciones de la DEA, específicamente las operaciones Zorro II, Reciprocidad y Candelabro […] que han resultado en el arresto de 156 individuos y asegurar alrededor de 22 toneladas de drogas ilegales, así como 35 millones de dólares […]". Habrá que leer estas cifras con cuidado: según la Oficina de Narcóticos Internacionales y Asuntos de Procuración de Justicia del Departamento de Estado —del cual depende también la DEA— señala que[336] "[…] el Estado Mexicano aseguró en 2011, seis toneladas métricas de cocaína, 909 toneladas métricas de mariguana, 93 kilogramos de goma de opio, 13 toneladas métricas de metanfetamina […] y arrestó a 10 mil 979 mexicanos así como a 218 extranjeros relacionados a cargos criminales de narcotráfico […]". Además de un involuntario sentido del humor, el triunfalismo de los datos de la DEA en cuanto al SBI se aleja drásticamente de los resultados del vecino del que se queja y lo califica como corrupto en forma sistemática. Los narcóticos no se comercializan al interior de los Estados Unidos por criminales mexicanos.[337] Si eso fuera cierto, instituciones como el FBI prácticamente tendrían que desaparecer por carecer de capacidad para identificar a delincuentes extranjeros que operan en territorio estadounidense. También habría que pensar en la "nómina" necesaria de integrantes de una DOT mexicana para cubrir todo ese país y la dificultad para transportar millones de dólares de un país a otro, sin que ninguna autoridad americana se percate y actúe en consecuencia. Una especie difícil de creer.

[335] Véase DEA (s.f.i).
[336] Véase US Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2012a, 326).
[337] "[…] el sistema de justicia vinculado al tráfico de drogas está roto […] más del 80% de los arrestos por crímenes de drogas obedecen a un perfil racial: son negros y latinos que no tienen para pagar una fianza y permanecen en prisión o salen y reinciden porque no son rehabilitados como deberían serlo. ¿Pero qué haces cuando algo no funciona? Lo arreglas para que sirva. En este caso nadie se interesa por repararlo porque el sistema funciona así. Está hecho para criminalizar a las minorías […]". Entrevista a Neil Franklyn, antiguo oficial de policía de Baltimore y uno de los integrantes del grupo que capturó a *Little* Melvin Williams en 1985; Williams era el capo mayor de los narcóticos en esa ciudad. Véase Torre (2013, 151).

4.4.4.19. Un esbozo de diagnóstico

Se ha analizado a Estados Unidos en sus tres roles —consumidor de narcóticos; perseguidor de delincuentes y juez anticrimen con alcances globales— y todo señala hacia cierta dirección: pareciera —la anfibología es pertinente— que Estados Unidos sí dedica algunos recursos humanos, financieros, materiales, organizacionales a tres problemas relacionados con el crimen organizado —prevenir consumo; combatir a los criminales; atacar el lavado de dinero— pero de ninguna manera sería posible pensar en que los recursos que dedica son suficientes para lograr algún resultado plausible; *a contrario sensu*, esa nación regala algunos millones de dólares en especie para que México, Centroamérica y Sudamérica trabajen para evitar que los narcóticos que la población estadounidense compra ávidamente, lleguen a su destino final. Y más allá, castiga de diversas formas a aquellas naciones o gobiernos que no deseen continuar esa estrategia un tanto fallida de erradicación de narcóticos. A su vez, estados como Washington y Colorado aprueban el consumo recreativo de la mariguana, haciendo que innumerables policías y militares de varios países se pregunten si tiene sentido continuar una guerra asimétrica que a su vez produce un baño de sangre ajeno totalmente a la conciencia del Estado estadounidense. *Ergo*, parece que el *benchmark* de la experiencia de Estados Unidos despeja cualquier duda: la Mejor Práctica de aquella nación es evitar la incongruencia a como dé lugar, particularmente a la hora de impartir una *Masterclass* cotidiana de moral.

4.5. Zona EUCPN

La razón por la que se denomina a este *cluster*, "zona EUCPN" se debe a que los países que se enlistan en ella no son ni estrictamente miembros de la Unión Europea —los veintisiete[338]— ni los de la Eurozona —los diecisiete[339]— sino que comparten su membresía en el *European Union Crime Prevention Network* (EUCPN)[340]. A pesar de las asimetrías que se identifican en razón de su economía o nivel de bienestar social, se encuentran en todos los países analizados, ciertos elementos de interés en términos de identificación de un conjunto de Mejores Prácticas en Combate al Crimen Organizado. En este apartado se

[338] Los Estados miembros de la Unión Europea al 2012 eran (traducidos del inglés directamente): Austria; Bélgica; Bulgaria; Chipre; República Checa; Dinamarca; Estonia; Finlandia; Francia; Alemania; Grecia; Hungría; Irlanda; Italia; Latvia; Lituania; Luxemburgo; Malta; Países Bajos; Polonia; Portugal; Rumania; Eslovaquia; Eslovenia; España; Suecia; Reino Unido de la Gran Bretaña. EU (s.f.).

[339] Los Estados miembros de la zona Euro son (traducidos del inglés directamente) en 2012: Bélgica; Alemania; Estonia; Grecia; España; Francia; Irlanda; Italia; Chipre; Luxemburgo; Malta; Países Bajos; Austria; Portugal; Eslovenia; Eslovaquia y Finlandia. Se sigue el orden en que están presentados en el site Eurozone Portal (s.f.).

[340] Es importante mencionar que en el *site* de European Crime Prevention Network (EUPCN) no están todos los países de "Los veintisiete". Por ello, se apuntan en la "zona Europa" los que participado al interior de esta red comunitaria. A efecto de evitar la repetición del mismo sitio web, para referirse en la citación a los diversos links de *European Union Crime Prevention Network* (EUCPN), se mencionará únicamente "EUCPN" y el nombre del país, siendo siempre el mismo sitio (EUPCN s.f.).

mencionarán los principales elementos que integran a los diferentes Planes y Programas Nacionales en dicha materia, dejando para el *benchmark* la identificación precisa de los factores cruciales. Para fines de orden, se presentan los datos por país, en orden alfabético. Es importante mencionar que los países que tienen un apartado en EUCPN no comparten en extenso sus estrategias sobre Combate al Crimen Organizado, como en los casos de Canadá y Colombia, por ejemplo. Como en las demás "zonas" que se presentan en este documento, el enfoque descriptivo y analítico se fundamenta en los "qué" y los "cómo", obviando otros ingredientes tales como la introducción o la justificación exhaustiva de cada "qué". Con el propósito de perfeccionar la información obtenida vía EUCPN, se consultaron *sites* de todos los gobiernos nacionales que integran esta "zona europea", lo que permitió confirmar algunos elementos que se presentaban como atractivos desde el principio de la investigación, particularmente dos: primero, la apuesta por combatir al crimen organizado vía trabajo con los jóvenes y niños; segundo, la enorme diferencia entre algunos Estados claramente en guerra contra organizaciones mafiosas y otros con apenas enfrentamientos por cuestiones de narcomenudeo, pandillerismo, paso de migrantes o tráfico de toda suerte de mercancías ilegales. Bien puede decirse que en este ejercicio no solamente se puede identificar una "Europa de dos o más velocidades" en lo criminal, sino de múltiples ritmos, consecuencias, costos y claro está, visiones respecto a la forma de enfrentar el problema en el largo plazo.

4.5.1. Alemania

La nación[341] que en los hechos controla la zona Euro[342] dice disponer de un amplio mecanismo de combate contra el crimen organizado, que articula a la federación con los *länders* o estados federados, cuya ventana civil es el "Foro Alemán para la Prevención del Crimen" o DFK, lo que permite suponer que el crimen organizado opera en forma modestísima en esas tierras, a menos —claro está— que la información vertida en el EUCPN e inclusive en el *site* del "Foro…" no contenga todos los planes pertinentes y operativos, por

[341] Los datos de *German Forum for Crime Prevention* provienen del site "German" en EUCPN (s.f.a), pero se complementan con los datos del gobierno federal de Deutsches Forum Kriminal Prävention (s.f.).

[342] Alemania maneja la economía de la zona Euro vía su control sobre la Prima de Riesgo o *Country Risk Premium* que al 23 de octubre de 2012 se mantenía en 0.00%. En el caso del Banco Central Europeo, Alemania posee 18.9373% del capital de dicha entidad, literalmente el Pareto del mismo. Véase ECB (2012) al mes de octubre de 2012, considerando a Angela Merkel como canciller alemán. Baste como ejemplo de comparación que Grecia tenía en esa misma fecha, 10.50%; solo como *benchmark*; México tenía 2.25% (*Country Default Spreads and Risk Premiums,* 2012).

razones de seguridad nacional o algo así[343]. Escasamente dotado de información precisa,[344] el apartado alemán en el EUCPN apenas muestra elementos tales como los siguientes:

- "[…] los expertos en prevención de crímenes consideran que la represión es indispensable para el combate contra el delito, pero deben tomarse como medidas extremas […]"
- "[…] las opciones no represivas no han sido totalmente agotadas por el gobierno federal alemán y los *länders* […]"
- "[…] la prevención contra el crimen es responsabilidad de la sociedad civil, el gobierno federal, los *länders*, las municipalidades y otros actores relevantes […]"

Según señala el documento, en Alemania existen unos 2 mil "cuerpos de prevención criminal", bajo la estructura, apoyo, asesoramiento y financiamiento federal, pero operados por los *länders* y municipios, "[…] entendiendo que el crimen es un fenómeno municipal […]".

Del escueto texto alemán, llama inmediatamente la atención un elemento: la consideración que el crimen es un fenómeno municipal-local y no federal o federado; es decir, que el modelo teutón parte exactamente al revés de la base mexicana en el sentido que los delitos de alto impacto son responsabilidad unívoca del gobierno federal, mientras que los robos o asaltos son delitos del fuero común. Este criterio explicaría la lógica alemana de darle todo el poder al municipio para combatir al crimen a la vez que el gobierno federal y sus cuerpos de élite entrarían cuando las cosas se salieran de control.

4.5.2. Bélgica

La capital[345] de la Eurozona contiene una de las visiones contra el crimen organizado más consolidadas del mundo; según su "Plan Estratégico de Seguridad y Prevención" —que bien puede identificarse como tal desde 1992—, los criterios para combatir al crimen organizado son los siguientes:

[343] Lo cual es altamente probable, considerando que numerosos programas de seguridad europea y de los Estados Unidos no existen oficialmente: *Carnivore*, de los Estados Unidos o, ECHELON en forma global.
[344] El documento alemán en EUCPN cuenta con dos páginas impresas, tamaño carta.
[345] La información proviene del link "Belgium" en EUCPN; empero, el desglose de *Strategic Plan of Security and Prevention* se consultó en Besafe (s.f.).

- “[…] apoyar metodológica y financieramente a las autoridades locales a manera de contratos de prevención, en los cuales participan los distintos gobiernos y la sociedad en torno a las mismas metas […]”
- “[…] mantener Planes de Seguridad Zonal, que son labores de la policía local bajo un procedimiento integrado de seguridad; la policía local cuenta con todas las herramientas de la policía federal para realizar su trabajo multidisciplinario […]”.
- “[…] continuar con los Planes de Seguridad Local, que funcionan de manera idéntica a la Zonal, salvo que en este caso se aplican a las municipalidades, bajo la supervisión del Servicio Federal Público de Asuntos Internos […]”.
- “[…] generar Guardias Comunitarios, que son policías preventivos con título profesional, capaces de enfrentar amenazas públicas de forma inmediata, previa a la llegada de los policías municipales o zonales; se desenvuelven en las calles y no portan armas letales […]”
- “[…] mantener Reuniones de Alto Nivel para intercambio de información con diversas entidades comunitarias […]”
- “[…] darle seguimiento al Sistema de Coordinación de Acciones Específicas, que vincula a todos los componentes del “Plan Estratégico de Seguridad y Prevención”, siguiendo una cadena de acción contra conducta antisociales y violencia. Este seguimiento incluye la participación de la comunidad […]”
- “[…] preservar el Programa de Casa Segura, que fue implementado en 1985, con tres mecanismos: el de adiestramiento en Buenas Prácticas de Seguridad Doméstica; el de Medidas Mecánicas y el de Medidas Electrónicas. Recientemente se implementó un cuarto mecanismo, de Medición de Seguridad Doméstica, disponible en la red[346] […]”
- “[…] incrementar el desarrollo del Centro Nacional de Adiestramiento, que incluye entrenamiento a todos los niveles de seguridad, así como programas de actualización en diversas áreas […]”.

Como podrá observarse, el énfasis belga radica en la combinación de dos factores cruciales: la apuesta por el largo plazo y el respeto irrestricto a la Estrategia General por parte de los gobernantes de todos los niveles.

[346] Véase Jette sécurité el prévention (s.f.).

4.5.3. Chipre

Como miembro de EUCPN, Chipre ha sido considerado como una nación que encierra las contradicciones típicas de la actividad criminal de alto nivel incrustadas en diversos aspectos de su vida: con su fama de paraíso fiscal, Chipre muestra uno de los índices de criminalidad más bajos del mundo —según su propio *file* en el *site* de EUCPN, en 2010 apenas alcanzó 8 mil 387 delitos severos—. También debe tomarse en cuenta que este minúsculo país tiene encima a las Fuerzas Armadas de Turquía en el 35 por ciento de su territorio[347], a raíz de una invasión ocurrida en 1974 y que a la fecha ha sido manejada con pinzas a lo largo de una especie de frontera interna de 180 kilómetros. Esto podría explicar en cierta forma porqué Chipre mantiene una cifra baja delictiva en términos de ilícitos de alto impacto: políticamente hablando, su gobierno central se preocupa por dos terceras partes de su territorio. Por lo que se refiere a su combate al crimen organizado, los documentos que Chipre entregó[348] a EUCPN, consideran los siguientes elementos como relevantes:

- Trabajar intensivamente en la prevención y control de adicciones, para lo cual dispone de un "Programa Nacional de Control de Drogas[349]" que también incluye de acciones en la población susceptible de mayor riesgo, los jóvenes y niños.
- Por su posición geográfica, Chipre considera en sus estrategias el combate al tráfico de personas, para lo cual ha impuesto penas de 10 a 25 años de cárcel a quien participe en este ilícito. No se aprecia una mayor visión, más allá de las redadas, vigilancia, control fronterizo.
- Cuenta con una política de combate al delito cibernético, que lo mismo contempla una línea de denuncia específica para este ilícito, que una fuerte inversión en infraestructura digital. El documento enfatiza el ciber delito, pero lo hace aún más específico con la pornografía infantil.
- El texto expone una larga serie de acciones para identificar y trazar lo más puntual que sea posible, la entrada de cualquier extranjero a su territorio, así como ubicar si efectúa movimientos inusuales de divisas. Este elemento, claramente vinculado al lavado de dinero, se inscribe en una larga relatoría de acciones contra el blanqueo

[347] Al respecto dice la Introducción del texto chipriota, "[…] it must be noted that as a consequence of the 1974 Turkish invasion of the island, 34.85% of the territory of the Republic of Cyprus is occupied by the Turkish armed forces and a dividing line of 180 km has been created […]" (EUCPN s.f.b.),

[348] Véase (EUCPN s.f.b.).

[349] En el documento original dice "Drugs", no "Narcotics".

de divisas, todo enlazado bajo el sistema SIRENE (Supplementary Information Requested at National Entries).

La impresión diagnóstica de estos documentos se da en términos de un pequeño país agitado por las amenazas del crimen organizado y simultáneamente por las presiones de la Unión Europea.

4.5.4. Eslovaquia

La República Eslovaca dispone en el *site* del EUCPN un "Plan de Prevención Criminal para los años 2007-2010", mismo que no ha sido actualizado[350] hasta la fecha de revisión final de este estudio. Sin embargo, se puede tener una idea general de sus estrategias e identificar algunos elementos de interés:

- Es el único Estado de la "zona Europa" que presenta un análisis FODA respecto a sus capacidades para combatir al crimen organizado; aunque no cuantifica los elementos de cada apartado —fuerzas, debilidades, oportunidades, amenazas— si es factible identificar que la balanza endógena tiende a ser superior en lo negativo, particularmente en los temas relacionados con fortalecimiento de las instituciones encargadas de persecución de criminales de alto impacto. También se observa una fuerte preocupación por perseguir a los funcionarios públicos de todos los niveles que colaboran con las mafias locales e internacionales.
- Al interior del mismo FODA, se identifica una grave preocupación por la juventud: desde la potencial militancia de los niños y jóvenes a las filas de la delincuencia, pasando por las adicciones en adolescentes y jóvenes, hasta la posibilidad de que en el futuro, éstos no dispongan de las capacidades éticas apropiadas para enfrentar a la actividad criminal organizada. La "sinceridad" con la que está elaborado el diagnóstico no deja dudas respecto a la preocupación del Estado eslovaco respecto a sus futuras generaciones. El documento no duda en mencionar acciones que en otras naciones europeas se antojarían primitivas, como la revisión de casilleros y mochilas en escuelas; identificación de chicos con potencial para pandillerismo, prostitución, adicciones y victimización por la eventual desintegración de la familia

[350] Véase EUCPN (s.f.c). Se estudió el documento durante el segundo semestre de 2012.

que tengan. También incluye algunos incentivos para científicos eslovacos que desarrollen estudios sobre cada uno de los temas mencionados.

- En términos de combate directo a los criminales, el documento apunta en varias direcciones: "[…] identificar zonas urbanas y rurales en las que pudieran trabajar estas organizaciones […], solicitud a los ciudadanos para que denuncien actividad delictiva […], alentar a los estados para que hagan las mejoras o cambios que consideren pertinentes a la estrategia nacional y que pudieran entorpecer o ralentizar el combate al crimen […], adiestrar ciudadanos con liderazgo para que funcionen como 'Preventores[351] del Crimen' que trabajen apoyando a los cuerpos policíacos locales y federales […]". Llama de inmediato la atención que al contrario de la lógica comunitaria, Eslovaquia sí considera que las policías municipales hagan "correcciones" a las políticas federales.
- Por otra parte, el documento se refiere a la necesidad de "[…] perfilar un tipo de funcionario municipal que disponga de los recursos y capacidades para combatir como primer actor al criminal […]", lo que confirma la lógica eslovaca de fortalecer al policía municipal y no tanto crear una super-policía federal que tome el control de todas las decisiones y operaciones a nivel del país, lo que deja una inquietud en términos de meditar qué modelo puede ser más competitivo —contar con una policía de mono-mando vertical o seguir con la estructura de tres niveles con sus tres estratos de autoridad—, de acuerdo a las condiciones que prevalecen en cada país y en función de la complejidad de sus propias organizaciones criminales de alto impacto. El tema no luce sencillo de identificar a golpe de vista.
- Y el documento cuenta con un apartado íntegro al "Combate al abuso del poder", que a juzgar por lo consultado, es un quebradero de cabeza para el Estado eslovaco y su tintineante relación con Bruselas. Se identifica que el abuso de poder al que se refiere el documento es aquel que supone complicidad con el criminal, a la vez que se encarga de ocultar evidencias, entorpecer la atención a las víctimas y buscar chivos expiatorios para guardar las apariencias. Entre otros elementos, este apartado identifica que están vinculados la violencia contra las mujeres y el tráfico de éstas con propósitos de prostitución fuera de Eslovaquia.

[351] El documento dice "preventers", término no existente en el español de México.

- También señala al mercado de órganos humanos y el de menores de edad, como delitos fuertemente conectados con el abuso del poder. En estos ilícitos, el documento señala con todas sus letras que "[…] víctimas eslovacas son traficadas desde su país hasta Austria, Italia, España, Holanda, República Checa, Suiza, Francia, México y Japón […]",[352] párrafo que se encadena a la perfección con el dicho de diversas corporaciones policíacas y ONG mexicanas en el sentido que mujeres eslovacas trabajan como prostitutas, rodeadas de un mecanismo de control que solamente podría entenderse a partir de la lógica del crimen organizado transnacional.

Como se verá más adelante, existen algunas prácticas de gran interés localizadas en los documentos consultados de otros países, pero —ofreciendo excusas por el comentario subjetivo— no se localizó otro texto con el mismo nivel de profundidad y honestidad política que el redactado en Bratislava.

4.5.5. Eslovenia

La experiencia de Eslovenia[353] puede resumirse en doce puntos que resumen una "Resolución" parlamentaria de 2006. Los puntos en comento son los siguientes:

- "[…] estimular la coordinación entre los tres poderes del Estado, a efecto de mejorar la capacidad de éste último en la prevención de aquellas condiciones sociales, políticas y económicas que propician la actividad criminal […]".
- Se considera al combate al crimen organizado como "[…] un proceso guiado y planificado de actividades a largo plazo en la prevención y supresión del crimen […]". No se visualizan resultados relevantes a corto plazo.
- Enfatiza "la búsqueda de un balance entre la eficiencia de la persecución del crimen organizado y el respeto a la ley y los derechos humanos, así como a las libertades individuales, fundamentales, básicas […]", lo que bien podría inscribirse en la lógica del Derecho Penal del Enemigo.[354]

[352] Véase EUPCN (s.f.c, 35).

[353] Los datos de Eslovenia provienen del site de EUCPN en su versión traducida el inglés. Slovene National Assembly (2006) *Resolution on the Prevention and Suppression of Crime* (EUCPN s.f.d); éstos, a su vez, se pueden localizar en la versión original suscrita por los integrantes del Parlamento Esloveno (PE s.f.).

[354] Expresión cincelada por Günther Jakobs para referirse a aquellas normas que no sancionaban la conducta sino al que las cometió por el hecho de ser considerado "peligroso". Por supuesto, la polémica desatada desde que Jakobs dijo lo que dijo, sigue sin finalizar (Canció-Meliáy Jakobs (2003, 47).

- “[…] estimular la cooperación entre los diseñadores y los operadores de las políticas de combate al crimen organizado, a efecto de evaluar constantemente las prácticas que ambos grupos desarrollan […].
- “[…] una política integral contra el crimen organizado requiere del apoyo moral de la sociedad, por lo que deberá tomarse en cuenta la vinculación social con el Estado […]”.
- “[…] se debe enfatizar la atención a los grupos vulnerables de la población, estableciendo mecanismos para su integración social […]”.
- “[…] hay que monitorear eficientemente el movimiento, estructura y panorama criminal del país en términos de la victimización de los ciudadanos […]”.
- “[…] la sociedad debe ser informada son seriedad sobre los riesgos que corre por la actividad criminal organizada, particularmente en los sectores vulnerables, entre ellos, el infantil […]”.
- “[…] los criminales de alto impacto deben ser reintegrados de acuerdo a un programa de reinserción […]”.
- “[…] el combate a la reincidencia delictiva debe ser atendido en forma multidisciplinaria, buscando alternativas para reducir la estancia en prisión […]”.
- “[…] mediante una activa participación internacional, se debe mejorar un ambiente regional en el combate al crimen organizado […]”.
- “[…] se debe pensar en un programa de seguimiento a las estrategias de seguridad nacional entre los miembros comunitarios […]”.

Puede inferirse que la participación ciudadana es crucial en las líneas de acción de este pequeño país.

4.5.6. Estonia

Por lo que se refiere a Estonia,[355] se dispone del documento “Líneas Principales de la Política de Seguridad en Estonia 2015”, que considera las acciones a desarrollar entre 2011 y 2015, sin omitir que estas líneas programáticas se pueden visualizar a mayor abundamiento en su “Plan de Acción para la Reducción de la Violencia, para los años 2010 a 2014”. Debe considerarse que Estonia es una de las principales bases de grupos de

[355] Las líneas provienen de EUCPN (s.f.f) y de Estonia´s Security Agency (2011b)..

delincuencia organizada para ciberdelitos, por lo que bien puede suponerse que sus prioridades también son en lo digital, en términos de combate a un enemigo sindicado y con enormes recursos económicos. Con todo, Estonia visualiza lo siguiente:

- Concentra sus esfuerzos en la prevención a partir de la implementación de comités juveniles, auspiciados por el Ministerio de Educación, que pretenden mitigar la generación de nuevos adictos y simultáneamente, de probables miembros del crimen organizado.
- Por otra parte, empodera a sus estados tanto en lo financiero como en lo técnico, para que puedan reforzar a sus policías. Destaca la mejora en la paga a los cuerpos policíacos, así como en un curioso adiestramiento para identificar prácticas corruptas entre sus filas.
- Indudablemente Estonia considera relevantes a los temas de derechos civiles y de protección a las víctimas de los delitos, pero definitivamente adonde enfoca su actividad —seguramente sustentada por información dura a la que no se puede obtener acceso— es en la eliminación de la mayor cantidad de condiciones que generen delincuentes en el futuro.

Prácticamente, este país está echando su resto en inversiones puntuales a la educación y sensibilización de los niños y jóvenes respecto al riesgo de las adicciones y más aún, de formar parte de los grupos criminales. Es muy interesante esta apuesta en un país adonde la OTAN cuenta con diversas instalaciones estratégicas, lo que podría suponer que existe alguna inhibición exógena para evitar que los grandes grupos criminales de Europa operen ahí. Para todo caso, hay que tomar nota de la forma en que Estonia pretende atacar al crimen organizado en el futuro.

4.5.7. Finlandia

Uno de los países con menor exhibición mediática a temas que lo vinculen con el crimen organizado, cuenta[356] con dos grandes entes para el combate a los sindicatos delictivos: el primero, “Trabajando juntos por una sociedad segura” que funciona desde 1999 y, “Una comunidad más segura”, puesto en marcha en 2004. El primero se concentra en la prevención de los delitos, mientras que el segundo se enfoca al crimen organizado en forma

[356] Las versiones en inglés de la estrategia finlandesa se encuentran en los *sites* siguientes: *Trabajando juntos por una sociedad segura* o *Working together for a safe society* (s.f.) y Una comunidad más segura o *A Safer Community* (s.f.).

directa, incluyendo al terrorismo. Entre los elementos de más interés en ambos documentos se cuenta lo siguiente:

- El Estado finlandés considera que la presencia del crimen organizado es relativamente baja si se compara con la mayor parte de sus vecinos europeos; entre los elementos que dan validez a su hipótesis se encuentra el de la enorme dificultad para aprender el idioma local, así como la pequeño de su población, lo que ayuda a identificar rápidamente las amenazas externas.
- La gran apuesta de las estrategias contra el crimen organizado en Finlandia se concentra en una inversión sostenida a largo plazo dirigida a los jóvenes: desde programas de sensibilización para no consumir narcóticos, pasando por medidas de control en el uso de Internet y los medios de comunicación digital, hasta la estimulación abierta para que denuncien cualquier actividad ilícita que encuentren. Es de entenderse que los cuerpos de seguridad en Finlandia gozan de un alto respeto por parte de la comunidad. Podría decirse que para efectos de este trabajo de investigación, la experiencia finlandesa no es precisamente de utilidad, dado que sus niveles de actividad por parte del crimen organizado son tan bajos para los estándares que conocemos en México —y aun para buena parte de la Eurozona— que no queda sino exhibir una abierta admiración por su estabilidad social y reconocer que estamos —acaso— a un siglo de distancia respecto a la calidad de vida que a aquellos habitantes nórdicos les permite vivir en un marco de respeto y dignidad.

4.5.8. Francia

El caso francés[357] es de referencia por dos motivos: el primero se debe a la larga tradición francesa de la capacidad de sus cuerpos de seguridad contra el crimen organizado y el terrorismo, tanto en lo local como a nivel mundial; el segundo se inscribe en la estratégica visión de innumerables organizaciones de lavado de dinero que radican en dicha nación, cuando no en Suiza, Luxemburgo, San Marino. A partir de tales referencias, la enorme estructura contra el crimen organizado en Francia se enmarca en el “Plan Inter-Ministerial

[357] La información proviene del apartado francés en el *site* del EUCPN (s.f.d).

para Prevención del Crimen", cuya cabeza se encuentra en el Ministerio del Interior.[358] De la experiencia francesa se pueden apuntar algunos criterios fundamentales:

- Los mayores esfuerzos se concentran en empoderar a los municipios en el combate cotidiano: entrenamiento, actualización, armamento, equipamiento y fuertes capacidades legales para perseguir al delincuente son algunos de los criterios que el Estado francés ofrece al nivel de máxima proximidad con el ciudadano, algo que podría identificarse de inmediato con la experiencia alemana.
- Existen cuerpos municipales en los que el alcalde, el director de la policía local y el fiscal trabajan en el diseño y operación de acciones concretas contra la delincuencia, de tal suerte que no hay falta de coordinación al momento de desarrollar un operativo, por ejemplo.
- Según los documentos franceses, los principales objetivos de las acciones contra el crimen organizado y el crimen en general se concentran en seis áreas de conflicto específicas: eliminación de violencia doméstica; control de cualquier tipo de actividad delictiva en todos los niveles educativos;[359] reincidencia delictiva; mediación para prevenir conflictos en zonas conflictivas de todo el país; mejora de la relación entre los cuerpos policíacos y la sociedad, particularmente en las zonas urbanas de alta conflictividad.

Puede decirse que la experiencia francesa es compatible con la alemana y la finlandesa en términos de trabajar intensivamente al interior de las familias, como una estrategia a largo plazo para combatir al crimen organizado. Por supuesto, en el plazo inmediato, Francia apuesta por el empoderamiento de los cuerpos policíacos municipales o de máxima proximidad con el ciudadano. Tal vez la razón de esta última noción se debe a que es el ciudadano de la calle el primero que suele sufrir el embate delincuencial, en todas sus posibilidades.

[358] El ICCP cuenta con un presupuesto de 60 millones de Euros y es el responsable de desarrollar todas las estrategias contra el crimen en cualquiera de sus variables. Véase *Crime prevention…*

[359] Señala énfaticamente: "[…] *truancy and dropping out of school and its consequences* […]" EUCPN (s.f.e, 2).

4.5.9. Hungría

Hungría se encuentra en medio de dos fuegos: por un lado, la tenaz observación que le es propinada por parte de la Unión Europea en términos políticos, económicos y de libertades individuales; por otro, con diferentes grupos criminales que le azotan con dureza en su tejido social. Así las cosas, este país cuenta con un conjunto híbrido de ordenamientos contra el crimen organizado; de un lado, dispone de abundantes adaptaciones a criterios de la UNODC; por otro, cuenta con lineamientos propios que pretenden trabajar en la implementación de una estrategia única contra los ramos delictivos de máximo impacto en su sociedad, cosa que a las claras se ve obstaculizada por su volatilidad política, tanto en su Poder Ejecutivo como en su Parlamento. Los criterios macro de su estrategia han sido modificados literalmente de acuerdo a los cambios en sus estructuras políticas y administrativas, pero como lo señala[360] su "Estrategia Nacional de Hungría para la Prevención del Crimen Comunitario", "[…] se ha puesto especial atención en el seguimiento de la Guía 2002 para establecer Buenas Estrategias de Prevención Criminal […]", lo que supone lo siguiente:

- "[…] liderazgo entre todos los niveles de gobierno […]".
- "[…] el combate al crimen organizado supone el cruce de políticas sociales y económicas que integren al empleo, educación, salud, planeación urbana, justicia y servicios sociales […]".
- "[…] todos los actores del Estado deben estar involucrados en las estrategias, tales como gobierno, sociedad, instituciones no gubernamentales y otros actores relevantes […]".
- "[…] las estrategias e intervenciones del Estado contra el crimen organizado se deben basar en un conocimiento sólido acerca de las causas que producen el crimen, no solamente en el crimen en sí […]".
- "[…] todas las iniciativas contra el crimen organizado deben considerar el respeto a los derechos humanos y libertades civiles […]".
- "[…] debe identificarse cualquier tipo de liga entre organizaciones criminales locales y aquellas que sean transnacionales […]".

[360] La información aquí vertida proviene del *site* EUCPN (s.f.k), en el apartado "Magyarorszatg (HU), Hungary". Sin embargo, hay notorias similitudes entre dicha información y párrafos íntegros de Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and theTreatment of Offenders (2000) de la ODCCP (2000).

El texto húngaro es pródigo en citas a los ordenamientos de la UNODC, cosa común en aquellas naciones que se encuentran bajo celosa vigilancia de la ONU y la Unión Europea por motivos vinculados al *status* democrático y de libertades civiles existentes; de cualquier manera, llama poderosamente la atención que forme parte de su estrategia nacional contra el crimen organizado, la guerra contra el alcoholismo; no pocas líneas son dedicadas a esta enfermedad y se puede observar con nitidez que para el gobierno de Bucarest, el consumo del alcohol y los estupefacientes van de la mano, situación que seguramente es un problema nacional y no tanto de la Unión Europea. En otras palabras, la estrategia de este país puede concentrarse en dos líneas discursivas claramente identificables: de un lado, utilizar los criterios de la UNODC como una especie de *dictum* de Estado para evitarse costos políticos, considerando la negra fama de Bucarest en términos de democracia y derechos civiles; por el otro lado, se aprecia que el crimen organizado que opera[361] en Hungría tiene un enorme poder, lo que explica el temor explícito de lograr cerrarle lo antes posible, aquellas rendijas por donde pueda feudalizar a una sociedad que desconfía de sus instituciones, no sin omitir que el documento abiertamente pide la participación de todas las religiones en el trabajo multidisciplinario y comunitario.

4.5.10. Italia

¿Existe en Europa algún referente en términos de combate al crimen organizado con mayor posicionamiento que Italia?[362] No. Pensar en el legendario juez Giovanni Falcone o en el combate directo desarrollado por cientos de héroes anónimos contra las tres organizaciones criminales más poderosas asentadas en territorio italiano —*Camorra Napolitana; N´Dranghetta* y *Sacra Corona Unitá*[363]— permite ubicar la experiencia de este país en un referente mundial sobre el tema. El documento entregado por el gobierno italiano a EUCPN —llamado lacónicamente “Estrategia de Prevención contra el Crimen”— permite entender en unas pocas páginas la estructura de la maquinaria del Estado contra esos adversarios cuyos orígenes —en el caso de la *Cosa Nostra*— datan de poco menos de mil años.

- “[…] seguimiento de las operaciones territoriales de acuerdo a los Planes de Control Coordinado Territorial […] que incluyen el envolvimiento de las Policías Municipales

[361] La Inteligencia estadounidense considera entre los grupos criminales de alto impacto en este país a: “[…] tránsito de narcóticos procedentes de Turquía y Asia […]”. Véase OSAC (s.f.).
[362] Véase EUCPN (s.f.g).
[363] Véase FBI (s.f.b).

en los trabajos del Cuerpo de Carabineros y la Policía Nacional […]". Es pertinente mencionar que la Policía de Vecindario fue puesta en marcha en todo el territorio nacional en 2002.

- "[…] el uso de la Policía de Vecindario pretende establecerse en forma del vínculo más cercano al líder comunitario, de tal forma que pueda identificarse de inmediato la presencia de alguna amenaza en la zona […]". El documento menciona que desde 2006, la ciudadanía puede solicitar los servicios policíacos por Internet, mediante una aplicación sencilla que no requiere instalaciones especiales ni entrenamiento específico. De acuerdo al documento, no se trata de la conocida "Denuncia anónima", sino del equivalente a descolgar el teléfono y pedir ayuda, en el entendido de que en algunas ocasiones, el ilícito se lleva a cabo en condiciones que no permiten hablar.
- La implementación de "Cuartos de Fuerza Policíaca Enlazada" que puede entenderse de manera sencilla, como un "enlace de enlaces" de los diversos cuerpos policíacos que permite compartir la información en tiempo real y reducir el lapso entre una decisión y otra. A la "mexicana", podríamos decir que es una suerte de conexión entre todos los C4[364] existentes y a partir de ello se "desclienteliza" la estructura, reduciendo la corrupción y el tráfico de influencias.

Por último, se destaca la existencia de una línea de emergencia (1522) que funciona las 24 horas del día y que además de ofrecer respuesta multilingüe —en italiano, francés, inglés, alemán y ruso—, cubre todo el territorio nacional y atiende cualquier tipo de denuncia, además de vincular a las personas que así lo necesiten con expertos que pueden atender problemas emocionales derivados de un ilícito, particularmente en secuestro, delitos sexuales y trata.

Es de entenderse que estos elementos pueden ser entendidos como medidas de combate al crimen organizado en condiciones de éxito por parte del Estado, pero no necesariamente es así: Italia sigue lidiando contra su mafia autóctona y docenas de grupos criminales procedentes del extranjero, lo que pone a prueba todos los días su capacidad de trabajo en estos temas.

[364] Centros de Comunicación, Control, Comando y Coordinación.

4.5.11. Lituania

En 2002, Lituania[365] aprobó su "Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo del Estado Lituano", en el que se localiza el "Programa Nacional de Prevención y Control Criminal". Los principales elementos de su programa son los siguientes:

- El programa considera que no es factible visualizar un verdadero combate al crimen organizado sin entender las dos latitudes en las que debe atenderse este flagelo: prevenir y controlar.
- Prevenir es —para el Estado lituano— "[…] una medición del efecto sobre el crimen a partir de la identificación y eliminación de aquellas causas generales y condiciones que lo propician, tales como la influencia de algunas personas que tienden a cometer delitos o bien, aquellos que pueden convertirse en delincuentes en un futuro concreto […]".
- Controlar es "[…] una medición del efecto sobre el crimen a partir de la implementación de las medidas apropiadas por parte de la institución del Estado, en lo administrativo, económico y social […]".
- En términos estrictamente utilitarios, el Estado lituano "[…] crea un nuevo modelo de combate al crimen organizado que dé consistencia a la eliminación de las causas esenciales que propician el crimen en Lituania, utilizando racionalmente los recursos humanos y financieros disponibles […]".

Ahora bien; el programa considera diversos ingredientes que integran su actuar contra el crimen organizado. Tales componentes son:

- "[…] respetar los derechos humanos y libertades civiles […].
- "[…] mantener el principio de legalidad […]".
- "[…] preservar el principio de inocencia […]".
- "[…] trabajar en forma sistémica, no improvisar en el día a día […]".
- "[…] eliminar toda posibilidad política, organizacional, financiera, informática, científica y profesional que pueda estimular a la actividad criminal […]".

[365] El documento íntegro del Estado lituano contra el crimen organizado se encuentra en el site oficial de aquel país. State of Lithuania (2003).

- “[…] considerar que la inversión económica para combatir al crimen organizado no debe estar supeditada a la rentabilidad financiera, sino a la efectividad real de lo que pretende implementarse […]”.
- “[…] entender que el combate al crimen organizado es una tarea compleja y que requiere de planeación exhaustiva […]”.
- “[…] se debe preservar la participación social en el combate al crimen organizado. La sociedad debe involucrarse en la gestión de la política pública […]”.
- “[…] el programa debe implementarse sistemáticamente, sin obviar alguno de los pasos que contempla […]”.
- “[…] el programa debe actualizarse e innovarse de tal forma que pueda adaptarse a los cambios de la actividad criminal […]”.
- “[…] más allá de los cambios políticos, el programa deberá seguir adelante en sus recursos, objetivos y visión a largo plazo […]”.
- “[…] se debe trabajar prioritariamente en la prevención del delito, eliminando las posibilidades o facilidades de cometerlo sin ser detectado […]”.
- “[…] hay que mantener el principio de razonabilidad científica. Deben mostrar suficientes argumentos respecto a su eficacia […]”.

- Por otra parte, el Estado lituano consideró atender nueve “políticas legales, sociales y económicas” que perfeccionan[366] las líneas ya citadas de su programa:

  - Una política económica que reduzca las posibilidades de “mano de obra” desempleada, lista para ser cooptada por el crimen organizado.
  - Una política de empleo que apoye a los padres para supervisar a sus hijos.
  - Una política de familia que entre muchas otras cosas, incentive a la reducción del consumo de narcóticos por parte de los jóvenes.;
  - Una política de juventud que pretende formar jóvenes con “defensas morales” para mantener un estilo de vida saludable.
  - Una política educativa que permita introducir en los jóvenes, normas civiles y jurídicas que les apoyen en la comprensión de su responsabilidad como inminentes ciudadanos.

[366] No se citan textualmente por lo vasto y denso de la redacción. Son paráfrasis personales.

- Una política en lo jurídico que coordine los esfuerzos del Estado para dar el mismo trato a los distintos grupos civiles, sin desconocer la desigualdad existente por razones principalmente económicas.
- Una política penitenciaria que por un lado busque reducir la estancia en las cárceles a menos que sea inevitable y que por otro, verdaderamente busque la reinserción de las personas que han delinquido.
- Una política de protección a las víctimas de los delitos, que reduzca la regulación existente para ofrecer con efectividad tales derechos.
- Y una política de coordinación entre todos los cuerpos del Estado encargados de la persecución del crimen organizado, a efecto de mejorar su eficiencia en beneficio de la sociedad.

No está de más mencionar que Lituania es una de las repúblicas separadas de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y que tras sus fronteras se han quedado instalaciones y armamento nuclear que está en la eterna posibilidad de ser sumergido en el mercado negro europeo.

4.5.12. Luxemburgo

Los documentos luxemburgueses son sorprendentemente menores en extensión y profundidad ─compitiendo con Alemania─ respecto a la mayoría de los demás europeos. Con una cuartilla, la Policía de Luxemburgo[367] ─que depende del Ministerio de Asuntos Internos─ considera que la estrategia contra el crimen organizado en su nación se fundamenta en los siguientes elementos:

- Robos (a casa habitación);
- violencia contra las personas;
- drogas;
- seguridad en vialidad terrestre;
- inmigración ilegal;
- y, delincuencia juvenil.

[367] El documento del gobierno luxemburgués se localiza en el site del Ministerio de Asuntos Internos del gobierno federal, bajo el título: *Crime Prevention Strategy* (2000).

Es relevantísimo identificar que el escueto documento aludido considera en la misma lógica al crimen organizado, al crimen común —delincuencia juvenil, como ejemplo notorio— pero no apunta en tal escrito al principal *Gedankenproblem* del Estado Luxemburgués: el lavado de dinero y las docenas de miles de empresas fantómicas que se esconden tras sus escasos 2 mil 586 kilómetros cuadrados. El escrito se concentra en la prevención del consumo de drogas en los jóvenes, particularmente en los niveles de Secundaria y Bachillerato, así como en la participación de la sociedad contra las adicciones en escuelas, clubes juveniles, asociaciones de padres de familia y grupos de profesionales diversos. No más.

4.5.13. Países Bajos

El documento[368] de Países Bajos es otro referente obligado para elaborar el *benchmark* de la zona EUCPN, tanto por la estupenda presentación del plan de trabajo propiamente dicho, como por la honestidad con la que se redacta el estado actual del combate al crimen organizado; diríase que los redactores del documento no ocultan la presencia de diversas DOT en Países Bajos pero tampoco muestran su entusiasmo por el avance logrado contra ciertos ramos delictivos, particularmente la trata de personas y el lavado de dinero. Para poder sacarle el jugo a este documento es apropiado dividir los hallazgos relevantes tras la lectura de éste en varias porciones: la primera es la exhibición de las Mejores Prácticas identificadas por Países Bajos —de hecho, en el documento apuntan minuciosamente las Mejores Prácticas por cada estrategia desarrollada—; la segunda es la identificación de "otras" Mejores Prácticas ubicadas por el autor de este estudio, pues en un sentido autocrítico existen algunas conductas públicas que para Amsterdam no son dignas de observación, pero que para el caso mexicano podrían ser buenas ideas; por último, la tercera porción es una mínima reflexión sobre el tema de la prostitución y el consumo de *cannabis* en un territorio que ya acumuló suficiente experiencia como para emitir una conclusión respecto a las ventajas y desventajas de la legalización de ambas. Van las Mejores Prácticas desde la óptica estatal.

- En lo relacionado con "medidas de prevención" en el ámbito público, la más interesante de todas ellas se da en Amsterdam; el documento indica que esta ciudad

[368] Véanse Van de Bunt yVan Deer Schoot (2003).

es una “zona bien conocida por su mercado de éxtasis, cocaína, heroína y *cannabis*”. Sabedores de la facilidad con la que un agente federal puede caer en manos del crimen organizado para que deje trabajar a los *dealers* en paz, se comenta que a partir de 2002, todos los cuerpos policíacos deben operar un ciclo de inteligencia para todas sus acciones contra la DOT, basados en “análisis de la vulnerabilidad para detectar posibilidades de corrupción de los propios agentes policíacos”, lo que supone una “participación entre los cuerpos policíacos, las autoridades municipales, la autoridad fiscal y los fiscales correspondiente”. El documento indica que al principio tal medida se implementó en la mundialmente conocida “zona roja”, pero después se expandió al resto de la ciudad, al comprobarse que sí funcionaba una especie de “fuerza mixta” en la que el escudo para hacerse inmune a la corrupción consistía en trabajar a manera de células que dependen de entes públicos distintos. Poniéndolo en forma sencilla, si un traficante intentaba comprar a un policía, tendría que hacer lo mismo con el asistente del fiscal, el auditor y el representante municipal al mismo tiempo, lo que reduce drásticamente la posibilidad de que lo logre hacer.

- El trabajo contra la DOT también cubrió a los abogados, atendiendo varios flancos. Esta Práctica no se enfoca a los defensores de los criminales, sino a que operen directamente como “abogados corporativos” de una mafia específica; por ejemplo, se cuenta con una legislación en la que todos los letrados de Países Bajos deben contar con un expediente de sus clientes en el que se apunte cualquier indicio de actividad sospechosa —lavado de dinero, por ejemplo— y notificar de inmediato a las autoridades del municipio correspondiente. Por otra parte, existe una Práctica muy interesante: cualquier letrado que reciba una invitación a participar en una actividad presumiblemente vinculada al crimen organizado, tiene la obligación de reportarlo a su Colegio de Profesionistas, con el propósito de alertar a sus colegas.
- Por último, en el ramo de combate al fraude, existe una larga cantidad de acciones para evitarlo; sin embargo, llaman poderosamente la atención dos de ellas: la primera es la creación de dos gigantescas bases de datos que funcionan específicamente en las zonas de entrada al país: una, para los ciudadanos de Países Bajo y otra, para cualquier persona extranjera —comunitaria o no— que pretenda hacerlo. La idea es identificar posibles delincuentes de alto impacto o en su defecto, a personas que no son estrictamente miembros de una DOT, pero que podrían estar

trabajando para una de ellas sin saberlo —como suele pasarle a no pocas personas que viajan continuamente en la zona comunitaria y en los controles de equipaje, “alguien” les carga cocaína en la maleta—; la segunda Práctica es la implementación de medidas tecnológicas de alto desempeño para identificar cualquier documento falso en lugares sensibles, como bancos, casas de bolsa, aeropuertos, estaciones de trenes, etc.

- Por lo que se refiere a aquellas Prácticas que no aparecen como tales en el documento analizado pero que son especialmente llamativas, están las siguientes, en el entendido de que se trata de una valoración personal:

  - La adopción del *Edison Documentation System* en Países Bajos supone la existencia de un “catálogo de documentos de identificación” de más de cien países; en este tenor, las autoridades policíacas, aduanales e inclusive municipales, pueden verificar que un pasaporte —digamos— de Tuvalu o de Islas Salomón es verídico y no una falsificación notable.
  - Es particularmente interesante un programa de sensibilización dirigido a taxistas, empleados de lobby en hoteles, meseros, mensajeros, encargados de renta de carros, vendedores de periódico y hasta músicos, con el propósito de evitar que trabajen como —diríamos en México— “halcones” o “ventanas” de cualquier DOT. La idea es de lo más atractiva: “hay que trabajar para que estas personas no apoyen a la DOT a tener ojos y oídos en nuestras ciudades”.

Para concluir, es pertinente reflexionar en mínimas líneas el sentido conclusivo y prospectivo que el documento otorga tanto a la prostitución legalizada como al consumo de *cannabis* en un contexto polémico pero dotado de una experiencia real de la que México no puede presumir.

- El documento admite inmediatamente que Amsterdam —particularmente— es una zona adonde varias DOT trabajan en manejo de narcóticos, la prostitución y el lavado de dinero, además de diversas formas de pornografía y clonaje de datos de identificación personal. Señala que de ninguna manera se ha eliminado la trata y la

venta ilícita de narcóticos en el *Red Light Circuit* pero sí existen algunos puntos a tomar en cuenta. Va una lista mínima.

- La prostitución es una actividad legal, generadora de ingresos y reconocida por las autoridades locales; de hecho es legal en Países Bajos desde 2000.
- Lo anterior significa que el servicio de acompañantes o *escorts* sin licencia de funcionamiento está prohibido y en consecuencia, sancionado —en el *Red Light District*, habrá unas mil prostitutas trabajando legalmente—.
- En el caso legal, existe vigilancia tanto médica como policíaca, de tal forma que las mujeres cuenten con servicios médicos —*Prostitution & Health Center*— que permitan disminuir riesgos a/desde sus clientes y simultáneamente, mantener la gobernabilidad en la zona.
- Para evitar la trata, existe un servicio público dependiente del gobierno de Amsterdam, que regularmente se cerciora que las mujeres que trabajan en la zona comentada, no sean víctimas de explotación
- En el caso de los narcóticos, los sitios autorizados para vender *cannabis* o *hashish*—los célebres *coffee shops*— cuentan con un reglamento que deben cumplir y que incluye no vender drogas duras —cocaína, heroína, LSD—. Se puede comprar una dosis para llevar o bien para consumir, pero todos los *coffee´s* coinciden: intentar consumir algo más duro es una invitación directa a que la policía haga acto de presencia inmediatamente.
- A partir de mayo 2012, solamente los ciudadanos de Países Bajos pueden consumir legalmente drogas suaves en los *coffee´s*; la razón de tal decisión estribó en que eran numerosos los clientes de lugares vecinos, incluyendo turistas.

La experiencia dibuja un criterio: la legalización de la prostitución y del consumo de drogas suaves no dispara el consumo, pero sí incrementa los niveles de seguridad para el cliente y reduce drásticamente el margen de ganancia para las DOT que tengan ese territorio en disputa.

4.5.14. Portugal

El caso portugués presenta una curiosa paradoja: exhibe lo que intenta ocultar. A lo largo del documento que el Ministerio del Interior[369] entregó a EUCPN, se describe largamente temas sobre "cómo llenar el tanque del auto en forma segura", "como asistir a la parroquia con seguridad" o "adónde conseguir asistencia policíaca siendo turista internacional". Sin embargo, al revisar el "Plan de Seguridad Nacional" en forma detallada, rebotan las preocupaciones del Estado portugués. Van unos trazos.

- Se desprende una estrategia específica contra el tráfico de personas, para el lapso 2011-2013. A años luz de distancia del documento elaborado por República Eslovaca, el escrito portugués no habla de tráfico de mujeres con fines de prostitución y menos aún se atreve a mencionar los países destino; dificultosamente, habla de un Decreto aprobado en 2008 para establecer medidas al respecto y propone su seguimiento riguroso. Cualquier lector que se aventurara a estudiar al combate al crimen organizado en Portugal a partir de este documento, seguramente concluiría que su estrategia es por lo menos, modesta.
- Se observa una estrategia para trabajar en contra del "delito comunitario", que es una aceptación implícita del crimen organizado regional. Habrá que considerar que Portugal se encuentra en una situación delicada en lo económico y forma parte de las naciones que han sido "rescatadas" por la "Troika" —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea—, por lo que es extremadamente difícil identificar qué porción de la escritura del documento ha sido redactada bajo motivos políticos, más que técnicos. Como podrá suponerse, el texto no señala con precisión cual es el problema de tráfico de personas en Portugal y menos aún indica los pasos para combatirlo.
- Se apunta una estrategia llamada "transporte seguro de tabaco", que apunta en línea recta contra los cárteles globales especificados en el contrabando de cigarrillos, con epicentro en Montenegro[370] —país que ni el informe ni la estrategia mencionan siquiera— para toda Europa. Escuetamente, se dice que desde 2007 opera tal directiva, pero no señala ni las causas ni sus resultados.

[369] Véase EUCPN (s.f.h).
[370] Véase Traynor (2003).

Se esperaba identificar mayor información de este país considerando su importancia geo-política pero no fue posible identificar algo más, aun aplicando el portugués como lenguaje de búsqueda.

4.5.15. Reino Unido de la Gran Bretaña

El texto[371] londinense abre con una provocación: "[tener] combatientes contra el crimen, no redactores de formatos". Y continúa por las mismas con una cita al informe de la autoridad fiscalizadora de los dineros policíacos: "[…] apenas once centavos de cada Libra son visibles en acciones sociales […]", lo que permite preguntarse cómo le irá a México bajo unos anteojos tan potentes. A lo largo del documento, el "Home Office" británico desgrana con frialdad los desafíos que tiene para combatir al crimen organizado y señala el camino —reorganizarse y anular su burocracia sin control en el mecanismo policíaco— bajo la lógica siguiente:

- Poner en marcha un nuevo sistema de contabilidad en todas las corporaciones policíacas, que será mandatorio desde mayo 2012, con la idea que los policías se dediquen a lo suyo y no a comprobar gastos o llenar formatos interminables.
- Mejorar la transparencia de tal forma que se reduzca a niveles muy por debajo de los estándares internacionales la opacidad que permite ocultar al funcionario policíaco que coopera con el crimen organizado.
- Incrementar la participación de la sociedad, considerando que el Reino Unido es probablemente el territorio con mayor diversidad cultural del mundo, apenas comparable a Nueva York, lo que supone un reto enorme para que ese colectivo cosmopolita no desdeñe a la policía y se aleje de ella.
- De acuerdo a su experiencia nacional, Reino Unido pretende perfeccionar los mecanismos de protección a sus informantes —que no es lo mismo que un testigo protegido, porque el informante vive en la calle y ofrece datos valiosos en forma discreta— que por lo visto, suponen una gran utilidad para el combate al delito común y al de alto impacto.
- En lo directamente establecido al crimen organizado como "cárteles", el documento señala que se unificarán las diversas corporaciones que lo combaten bajo una sola

[371] Véase EUCPN (s.f.i).

"Agencia Nacional contra el Crimen" que dependerá del *Home Office.*[372] Es muy parecida la idea británica a la estadounidense de reunir sus dieciséis agencias bajo el paraguas del "Departamento de Seguridad Interna" o DHS. También la Inteligencia Naval y Militar que atiendan al crimen organizado se concentrarán en esta Agencia que pretende arrancar en 2013.

El único punto en que el documento británico muestra las costuras es el relacionado a la estrategia directa contra el crimen organizado propiamente dicha; menciona la existencia de una "Estrategia Organizada contra el Crimen", pero apenas ofrece unas pocas líneas. Hay que considerar que en 2012 se celebraron los Juegos Olímpicos en territorio británico, por lo que este podría ser un motivo para guardar discreción sobre el particular. Con todo, no se citan abiertamente los criterios que los servicios de inteligencia para el interior y el exterior británicos aplican para combatir a la DOT; mucho menos la intervención del COBRA[373] en esta clase de menesteres.

4.5.16. República Checa

En el voluminoso documento[374] emitido por la Oficina del Ministerio del Interior de la República Checa —que cubre 2012 a 2015—, se observa uno de los programas de combate al crimen organizado con mayor coherencia de todos los estudiados no solamente en la "zona Europa" sino de todos los *clusters* desarrollados a lo largo de la investigación. De sus contenidos, se consideran como los más relevantes los siguientes:

- En términos estrictamente preventivos, se observa una cuidadosa planeación para trabajar con niños y jóvenes de todos los niveles escolares, desde el equivalente a Kínder hasta los estudiantes universitarios; queda manifiesta la preocupación por prevenir el consumo pero también por evitar que los menores de hoy sean los criminales de mañana.
- Sin ambages, el Estado Checo identifica que debe trabajar por el combate al crimen organizado, pero apunta que también "[…] debe evitar la protección que exista a sus actividades […]". Es uno de los escasos Estados que abiertamente reconoce esta problemática y le aplica algunos antídotos: lo que llamamos en México "control de

372 La "Secretaría de Gobernación" británica.
373 Siglas del *Cabinet Office Briefing Room*.
374 Véase EUCPN (s.f.j).

confianza” a todos los cuerpos policíacos y tomadores de decisiones; “barrido” constante a las instituciones financieras en busca de lavado de dinero; la compartición de información entre todas las agencias que combaten los delitos de alto impacto, que lo mismo incluye a las Fuerzas Armadas que a las policías locales y nacionales.

- Se contempla una “reingeniería” en el sistema penitenciario nacional, que va desde la apropiada integración de los expedientes de cada procesado, pasando por la separación apropiada de los diferentes tipos de delincuentes, la reducción de penas en instalaciones penitenciarias y un cuidado sistema de revisión de “confianza” hacia custodios, jefes de seguridad y directores de los diversos precintos establecidos en el país.
- Empoderamiento de los municipios en el combate al crimen organizado, considerando que este nivel de gobierno es el primero en recibir sus embates. Para lo anterior considera “[…] recuperar en forma progresiva los espacios comunitarios y sociales; reducción de la delincuencia de grupos objetivos específicos y de la protección (oficial) que tuvieran; reducción de factores de riesgo que contribuyan a la delincuencia en zonas específicas; un trabajo permanente de intercambio de información entre los diversos agentes municipales que puedan poseer datos para reducir la criminalidad […]”.
- Establecer mecanismos de medición que sean objetivos y que permitan identificar rápidamente qué acciones de combate no están funcionando apropiadamente, de tal forma que puedan mejorarse o en su caso, sustituirse. El documento enfatiza el uso de “mapas de crimen” para identificar con mayor facilidad la presencia de los distintos grupos delincuenciales. En este punto en concreto se hace hincapié en el intercambio de información entre todos los cuerpos policíacos, particularmente en el caso de los municipales.
- Se propone mantener el uso de dos figuras ciudadanas en el combate al crimen organizado: “el asistente en prevención criminal”, que es un ciudadano en condiciones de desempleo abierto y que a cambio de un dinero público, trabaja en programas de asistencia social, educación contra las adicciones, entre otros temas; la segunda figura es la del “asistente en prevención de conflictos” que se diferencia básicamente de la primera, en que ésta trabaja en zonas de alta marginación donde

el crimen organizado puede desempeñarse con mayor libertad. Este personaje funciona como un monitor ciudadano que cuenta con la facilidad para acceder a cualquier lugar de la comunidad, a la vez que dispone de los medios de comunicación y autoridad para pedir la intervención de grupos policíacos, de acuerdo a la relevancia del problema.

La experiencia de la República Checa es muy intensa en la participación de los ciudadanos como "apoyadores" de la acción de la justicia; no la sustituye pero tampoco supone una participación pasiva, de "consulta" o "denuncia". También debe entenderse que su experiencia de gobierno después de su escisión de checos y eslovacos es un *handicap* para operar estos temas.

4.6. La experiencia comunitaria (como UE)

En este apartado, se analizan las principales estrategias que han sido identificadas durante la investigación, en el entendido de que se examinó el Continente Americano, la Unión Europea, la zona africana y la *Commonwealth*[375]. Si bien es cierto que en el apartado correspondiente se hará una exhibición de los *benchmarks* identificados, se apuntan de manera inmediata tres elementos de relevancia para comprender mejor los hallazgos identificados a lo largo del examen de diversos documentos que pretenden administrar la lucha contra el crimen organizado desde ópticas variopintas, recursos asimétricos e intereses contradictorios.

- Existe una preocupante reproducción —clonado, reproducción, imitación— en los términos de diversos documentos analizados. Esto puede suponer dos escenarios que se verán al final del apartado: la uniformidad de criterios alcanza sospechas de "plagios de gestión pública" o, los jugadores involucrados en el problema ven con los mismos ojos al mismo problema. ¿Será esto último benéfico a partir de la estandarización de las soluciones propuestas para combatir al crimen organizado? Como se verá más adelante, la respuesta es incierta.

[375] La Commonwealth es una entidad compuesta por 54 naciones independientes y semiindependientes que comparten algún lazo estructural o sistémico con el Reino Unido de la Gran Bretaña. Esta organización —nacida en 1950— no supone sumisión a Londres o, para ser más precisos, a la Corona británica —aunque no deja de despertar dudas que Isabel II sea la máxima autoridad en el seno de la Commonwealth—; más bien, pretende perfeccionar la cooperación económica entre sus integrantes, así como agilizar cierto tipo de decisiones políticas. Al día de hoy, su directorio está compuesto por las siguientes naciones: Antigua y Barbuda, Australia, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belice, Botswana, Brunei, Camerún, Canadá, Chipre, República Dominicana, Islas Fidji, Gambia, Ghana, Granada, Guyana, India, Jamaica, Kenia, Kinbati, Lesoto, Malawi, Malasia, Maldivas, Malta, Mauricio, Mozambique, Nambia, Nauru, Nigeria, Nueva Zelanda, Paquistán, Papúa Nueva Guinea, Reino Unido, Ruanda, Islas Salomón, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Suazilandia, Sudáfrica, Tanzania, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu y Zambia. Esto nos coloca en términos estrictamente geopolíticos que la Commonwealth cuenta con: tres naciones en Europa; trece en América; once en Oceanía; ocho en Asia y diecinueve en África (The Commonwealth s.f.b).

- Los términos de la mayoría de los documentos pretenden ser tan asépticos para no difamar a un Estado específico, que difícilmente puede sacarse algo en concreto, salvo excepciones realmente fuera de serie y que responden a casos en los que la proporción mayor de la culpa o la disculpa tienen a un Estado como referente ineludible. En otras palabras, la redacción de los documentos estudiados es tan políticamente correcta que genera incertidumbre respecto a un elemento crucial: ¿qué tan amplio será el horizonte de discrecionalidad de los Estados firmantes para cumplir con los acuerdos que supuestamente son materia obligatoria?
- En los documentos estudiados, impera cierto ánimo estático respecto a la respuesta inmediata, expedita contra el crimen organizado. Salvo algunos casos mínimos, el ritmo de la redacción señala la velocidad con la que tal amenaza multinacional se debe contener y se percibe que no hay prisa o más lejos aun, la delincuencia organizada está lo suficientemente contenida para actuar con mesura y sin dar pábulo a complicaciones innecesarias. A partir de la lectura realizada, no hay gran dificultad para identificar los términos de dicha "velocidad transnacional". Si bien es cierto que la investigación que aquí se presenta no puede darse licencia para juicios de valor ajenos a la rigidez metodológica, se apunta una noción diagnóstica personalísima: Brasil, Canadá, Colombia, Eslovaquia e Italia toman muy en serio al crimen organizado y los documentos de esas cinco naciones destilan un compromiso más allá de lo público; bien podría decirse que para esta quinteta de tiradores, el combate a la delincuencia sindicada es un asunto personal —sin que se diga en forma literaria, *L´État c´est moi*[376]—. En contraposición, la aplastante mayoría de los Estados analizados en términos de su participación en el combate al crimen organizado —ya sea individualmente o a partir de su estrategia multilateral, como se verá en este apartado— actúan con parsimonia y de acuerdo al ritmo establecido por el consenso, la negociación, el ceder a cambio de obtener. La política, pues.

Así las cosas, a continuación se exhiben los elementos de mayor relevancia que fueron identificados en los documentos multilaterales "macro-comunitarios" que hoy por hoy, son los que rigen las acciones amplias contra los sindicatos criminales potencializados por la globalización. Se presentan por orden alfabético, en el entendido de que por su relevancia,

[376] En las pláticas de café se le atribuye esta frase a Luis XIV, pero si se considera la supuesta fecha en que lo dijo, Le Roi Soleil tendría nada menos que… dos meses de edad, ya que él nació el 5 de septiembre de 1638 y supuestamente lo espetó en julio de ese mismo año, según los historiadores *ad hoc*. Véase" Louis XIV" en New Advent (s.f.).

algunos documentos identificados y analizados han sido transcritos en párrafos o articulados completos, considerando la importancia que poseen en estos momentos para comprender porqué el combate al crimen organizado se manifiesta lento, escaso de recursos y abrumadoramente orientado a reaccionar por medio de estímulos políticos y/o mediáticos, en detrimento de la seguridad mundial.

4.6.1. APCOC

El Plan de Acción para Combatir al Crimen Organizado[377] o APCOC —*Plan to combat organized crime*— adoptado por el Consejo de la Unión Europea el 28 de abril de 1997 y que sigue funcionando hasta la fecha, contiene una serie de elementos que bien pueden constituir una guía de Buenas Prácticas en el combate al crimen organizado. A continuación se hace una lista de los componentes —"Recomendaciones", se les llama en el documento original— del APCOC, que pese a su "edad", suponen una debida planeación y visión a largo plazo. Por su importancia, se citan todos los componentes básicos, en sus conceptos cruciales o de mayor relevancia.

- "[…] cada Estado Miembro decide la estructura y organización que combatirá al crimen organizado […] aunque el Grupo de Alto Nivel recomienda una coordinación apropiada entre agencias homólogas[378] a nivel nacional […]".
- "[…] los Estados Miembros y la Comisión [Europea] deberá, adonde no exista aun, establecer o identificar un mecanismo para la colecta y análisis de datos que permita proveer un escenario de la situación del crimen organizado en el Estado Miembro respectivo y asistir a las fuerzas locales encargadas de combatirlo […]".
- "[…] el Consejo de Europa alienta a la Comisión a definir con los países candidatos a unirse a la Unión Europea, de pactar cooperación contra el crimen organizado […]".
- "[…] el combate al crimen organizado también incluye una cooperación cercana con otros países y organizaciones internacionales involucradas en dicha acción […] también debe incluirse a socios transatlánticos como Rusia y Ucrania […]".

[377] Este documento fue ubicado en su versión francesa en el sitio del INTCEN (2012) *Bruxelles 2*, pero no había versión para imprimir. Finalmente se optó por la versión en inglés disponible en el sitio de EUR-Lex (1997a).

[378] El documento dice "[…] competent agencies at nacional level […]".

- “[…] debe realizarse un estudio trasversal sobre como la alta tecnología puede ser o es utilizada por el crimen organizado […] enfocando una atención especial en contenidos ilegales, tales como la pornografía infantil […]”.
- “[…] se debe desarrollar una política integrada contra la corrupción […] que comprenda la transparencia en la administración pública, relaciones entre lo público y lo particular, administración financiera, procuración de fondos y criterios de reclutamiento y selección de personal para posiciones de responsabilidad pública a todos los niveles de gobierno […]”.
- “[…] los Estados Miembros y la Comisión Europea deben asegurarse que la legislación aplicable incluya la protección de datos […] en sus partes más relevantes[379] […]”.
- “[…] los Estados Miembros deben […] identificar sistemáticamente los mecanismos probables de penetración por parte del crimen organizado hacia las organizaciones privadas legítimas[380] […]”.
- “[…] se debe promover un programa de estímulos al empleo y al desarrollo urbano, a efecto de reducir los riesgos de involucramiento en tales tareas por parte del crimen organizado […]”.
- “[…] los Estados Miembros deben analizar frecuentemente la forma en que se desarrollen los fraudes financieros, a efecto de mejorar el combate a éstos y perfeccionar la base regulatoria […]”.
- “[…] el Consejo deberá adoptar una acción conjunta para establecer un programa multianual de combate al crimen organizado, incluyendo fraude e intereses financieros de las comunidades; permitiendo acciones específicas en los campos de entrenamiento para aquellos responsables de políticas de prevención, intercambio de información, investigación y otras formas de mejora de habilidades y métodos operativos […]”.

[379] Este tema es particularmente complejo en la Unión Europea; el documento de APCOC considera en diversos numerales que los datos utilizados para investigación sobre crimen organizado no deben ser incluidos en los criterios de protección de datos personales de cualquier otra persona o más puntualmente, de cualquier otro delincuente. La tendencia (a noviembre 2012, fecha en que se revisó este particular por vez última) consiste en la elaboración de “*black-lists*” que, por así decirlo, permitan ocultar datos criminales, con fundamento jurídico para que los abogados de aquéllos no puedan echar abajo un juicio contra sus clientes. El problema es enorme, pues no es lo mismo ocultar domicilios de criminales, que las cuentas bancarias o sus direcciones electrónicas, porque en estos dos casos, la porosidad es enorme.

[380] El tema es similar al de la protección de datos personales pero se concentra en la certeza de que los Estados Nacionales miembros de la Unión Europea sean capaces de proteger a su sector privado de la infiltración del crimen organizado, sin poner en riesgo los datos de dichas organizaciones legítimas.

- "[…] las profesiones deben reducir su grado de vulnerabilidad a las influencias del crimen organizado, mediante la adopción de códigos de conducta […] particularmente en abogados, notarios, contadores y auditores […]".
- "[…] cada uno de los Estados Miembros debe considerar las metas contenidas en este documento, de acuerdo a los calendarios fijados[381] […]"; en este elemento se ratifican todas las Convenciones Europeas que tienen alguna vinculación con el combate al crimen organizado, incluyendo modos de extradición, combate al lavado de dinero, seguridad en aduanas (Nápoles II) y todas las operativas relacionadas con EUROPOL.
- "[…] se sugiere que en materia de asuntos de combate criminal, se desarrollen evaluaciones por pares, como una forma de mejorar la cooperación judicial y la experiencia combinada […]".
- "[…] se acuerda extender los trabajos de la Convención en Asistencia Mutua para Asuntos Criminales[382] […]".
- "[…] el Consejo adoptará una reacción conjunta para responder[383] a un delito tipificado bajo las leyes de un Estado Miembro […]".
- "[…] existen una serie de puntos de inicio de futuras discusiones en el marco del Consejo [y son los siguientes]: a) combatir aquellas formas del crimen que afecten a los intereses financieros de las Comunidades […]; b) participación de empresas establecidas legalmente cuando operen para el crimen organizado […]; c) establecer límites temporales para la persecución de delitos graves […]; d) incluir todas las posibilidades de delitos electrónicos dentro de los mecanismos de persecución del Consejo […]".
- "[…] deben establecerse en todos los Estados Miembros, centros nacionales de contacto que cuenten con la capacidad para operar en forma conjunta […]".
- "[…] deben establecerse los mecanismos de coordinación apropiados para que los centros nacionales de contacto puedan trabajar de forma inmediata con los niveles de gobierno interno […]".

[381] Cada "recomendación" tiene su *deadline* respectivo.
[382] La Convención expiraba en 1997 y por ello se acordaba continuar adelante con ella.
[383] Este elemento es crucial; es casi una copia de los primeros artículos del Tratado del Atlántico Norte, base del funcionamiento de la OTAN, en la que si uno de los Estados miembros es agredido, se tomará como una ofensa generalizada. Es el principal componente de las Fuerzas Aliadas, algo que no se activa con facilidad; se recuerda que la vez última que se detonó este mecanismo de defensa multilateral ocurrió el 11 de septiembre de 2001.

- “[…] se debe establecer también un mecanismo de contacto entre los poderes judiciales de los Estados Miembros para la persecución apropiada de las organizaciones delictivas […]”.
- “[…] deben fortalecerse al interior de los Estados Miembros, la cooperación multilateral a efecto de establecer criterios análogos en el combate al crimen organizado y simultáneamente al tráfico de narcóticos […]”.
- “[…] los Estados Miembros deben erogar recursos para el mantenimiento de EUROPOL […]”.
- “[…] EUROPOL debe participar en operaciones conjuntas con naciones ajenas a la Comunidad Europea […]”.
- “[…] EUROPOL debe […] coordinarse con el Acuerdo de Schengen[384] o su sucesor […]”.
- “[…] por lo que se refiere al lavado de dinero, los Estados Miembros deben asumir que existen instrumentos nacionales e internacionales que permiten combatir este delito a todos los niveles de gobierno […]”.
- “[…] una adecuada legislación permitirá combatir el lavado de dinero y otros delitos financieros, si existe voluntad [política] de los Estados Miembros […]”.
- “[…] se deben producir estudios sobre los medios más apropiados para localizar lavado de dinero en todo el territorio comunitario […]”.
- “[…] la legislación contra el lavado de dinero debe vincular a este delito con los ordenamientos fiscales de cada nación, incluyendo el fraude fiscal […]”.
- “[…] los Estados Miembros deben trabajar en la medida de sus alcances, sobre los recursos que ofrecen al crimen organizado para lavar dinero, a partir de que su política financiera permita operaciones económicas con facilidad […]”.

4.6.2. Directiva 2000/C124/01

La “Directiva 2000/c124/01 del Consejo de la Unión Europea del 16 y 17 de junio de 1997 sobre la prevención y control del crimen organizado; una estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio”[385] —de ahora en adelante, “directiva 2000/C124”— es uno de los documentos más importantes para identificar estrategias conjuntas en materia de combate al crimen organizado a nivel comunitario y claro está, en términos globales.

[384] El acuerdo comunitario que permite el libre tránsito entre países miembros.
[385] Versión en inglés *Official Journal of the European Communities* (s.f). Consulta el 24 de julio de 2012. http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do.

- La “directiva 2000/C124” es por así decirlo, consecuencia de los siguientes elementos, mismos que se pueden consultar en los “Antecedentes”, en forma extensa:

  - “[…] el nivel del crimen organizado en la Unión Europa está incrementándose. La contribución de los Estados Miembros al Reporte Anual de la Situación [comunitaria] sobre Crimen da la evidencia de una infiltración en diversos aspectos de la sociedad europea […]”.
  - “[…] las organizaciones criminales son por lo general, no confinadas a las fronteras nacionales. Suelen adoptar sociedades dentro y fuera del territorio de la Unión Europea, con individuos en lo particular y otras redes bajo la comisión de un delito específico o varios y distintos entre sí. Estos grupos utilizan a especialistas no criminales y estructuras que potencian sus actividades delictivas. Más aun, están tomando ventaja del libre movimiento de dinero, bienes, personas y servicios a lo largo y ancho de la Unión Europea […]”.
  - “[…] la actividad criminal organizada es dinámica por naturaleza. No necesita estar confinada a estructuras rígidas. Ha demostrado tener la capacidad de ser emprendedora, con habilidades corporativas y altamente flexibles para responder a los cambios en su mercado, tanto en dominio de éste como en lo estrictamente situacional […]”.
  - “[…] todo lo anterior requiere de una respuesta coordinada por parte de los Estados Miembros; una respuesta que no solamente tome estrategias nacionales, sino que busque la forma de integrar una estrategia multidisciplinaria y europea. La cara siempre cambiante del crimen organizado requiere de una respuesta y estrategia altamente flexible […]”.

- En el segundo elemento de esta dinámica se encuentran los lineamientos fundamentales que la Unión europea considera para combatir al crimen organizado en forma “comunitaria”. En forma resumida, sería lo siguiente:

  - […] fortalecimiento de la cosecha de datos sobre DOT y su análisis.
  - Prevención de la penetración de DOT en los sectores público y el privado.

- Fortalecimiento de la prevención contra el crimen organizado a través de alianzas entre el sistema de justicia y la sociedad civil.
- Revisión y mejora de la legislación, así como del control y de las políticas regulatorias en todos los niveles de la Unión Europea, incluyendo a los nacionales.
- Fortalecimiento de la capacidad de investigación al crimen organizado;
- Fortalecimiento de EUROPOL y del proceso de localización, congelamiento, retención e incautamiento de dinero ilícito.
- Fortalecimiento de la cooperación entre las autoridades judiciales y las policíacas al interior de la Unión Europea, así como de la aplicación de esta iniciativa entre todos los Estados.
- Fortalecimiento de la cooperación entre países terceros [ajenos a la Unión Europea] y otras organizaciones internacionales.
- Monitoreo del fortalecimiento de la implementación de medidas de prevención y control del crimen organizado en la Unión Europea […].

4.6.3. Directiva 2008/114/CE

La "Directiva 2008/114/CE del Consejo de la Unión Europea del 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección" —que de ahora en adelante llamaremos "directiva 2008/114"— es un documento[386] que por sí solo es una Buena Práctica de la que México debería tomar nota. Dada la vastedad de dicha directiva, conviene acudir primero a lo que ésta entiende por "infraestructura crítica": "[es] el elemento, sistema o parte de éste, situado en los Estados Miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado Miembro al no poder mantener esas funciones […]".

Por otra parte, la "directiva 2008/114" señala en sus Considerandos que "[este documento] se concentra en los sectores de la energía y los transportes y debe revisarse con el fin de evaluar su incidencia y la necesidad de incluir en su ámbito de aplicación otros sectores como el de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, TIC […]". A partir de tales definiciones y una serie de justificaciones técnicas y jurídicas, se genera una

386 Véase EU (2008).

lista de instalaciones críticas (digamos) genéricas para la Unión Europea, que se puede traducir a lo siguiente:

Tabla 4.7
Tipología de instalaciones estratégicas (Unión Europea)

Sector	Subsector	
Energía	Electricidad	Infraestructuras e instalaciones de generación y transporte de electricidad, con el suministro de ella.
	Petróleo	Producción de petróleo, refino, tratamiento, almacenamiento y distribución por oleoductos.
	Gas	Producción de gas, refino, tratamiento, almacenamiento y transporte por gasoductos. Terminales de GNI.
Transportes	Transporte por carretera	
	Transporte por ferrocarril	
	Transporte aéreo	
	Transporte por vías navegables interiores	
	Transporte marítimo (costero y de altura) y puertos	

Elaboración propia con datos de EU (2008).

A primera vista, el texto sugiere que el Estado Miembro es el responsable de la seguridad de dichas instalaciones críticas, pero no es así: en el sexto Considerando, se indica que "[…] la responsabilidad principal y última de proteger las ICES [instalaciones críticas europeas] corresponde a los Estados Miembros y a los propietarios u operadores de tales infraestructuras […]", lo que hace pensar en una mescolanza de interés públicos y particulares en asuntos de seguridad nacional o si se quiere, de seguridad interior. Tal observación cobra mayor fuerza en el numeral décimo sexto de los Considerandos, donde se apunta que "[…] los propietarios u operadores de ICES deben tener acceso a las Mejores Prácticas y métodos de protección de infraestructuras críticas, esencialmente a través de las autoridades competentes de los Estados Miembros […]", lo que abre la puerta a que migren algunas de esas Mejores Prácticas a manos ajenas a los intereses nacionales y comunitarios en materia de seguridad de dichas ICES.

Con todo, se debe subrayar la importancia de la existencia de un lineamiento como la "Directiva 2008/114", ya que identifica los centros neurálgicos de las instalaciones cruciales en cualquier país. Por supuesto, no todas las ICES son "físicas" sino también invisibles como el espectro radioeléctrico o la internet y los cientos de sitios gubernamentales que transmiten información relevante a cada segundo. Habrá que considerar que tal directiva puede ser conocida por innumerables servicios de Inteligencia en el mundo y que en el caso mexicano, el tema de las instalaciones estratégicas se maneja en el Consejo de Seguridad Nacional y de manera particular es atendido por el CISEN; de cualquier manera, el *benchmark* está

perfectamente identificado en esta directiva, a partir de la elaboración de un catálogo que cubra a todo el territorio nacional y que incluya los debidos planes de contingencia para que se atenúen los efectos que un potencial daño a alguno de sus componentes podría llegar a producir, tanto a nivel local como regional.

4.6.4. Las “mejores prácticas” según EUCPN

El Consejo Directivo de EUCPN emitió el 18 de octubre de 2005, un documento[387] que desgrana los conceptos metodológicos de “Buenas Prácticas en Combate al Crimen Organizado”, a manera de herramienta auxiliar para que los países miembros de la Unión Europa puedan elaborar y en su caso, homologar sus propios planes, estrategias y acciones concretas con la DOT. Por su relevancia para esta investigación, se presentan los conceptos clave del documento “Una metodología para la elaboración de proyectos de Buenas Prácticas e Iniciativas [en materia de combate al crimen organizado]”, además de mostrar un poco más adelante algunos diagramas (traducidos al español) del documento mencionado.

- “[…] una función primaria de la Red de Prevención contra el Crimen de la Unión Europea es la diseminación de buenas prácticas en prevención criminal. La siguiente metodología provee a los Estados Miembros de una herramienta para elaborar iniciativas y proyectos con enfoque a su diseminación y fue autorizada por el Consejo del EUCPN el 18 de octubre de 2005. La metodología ha sido diseñada para alentar la compartición de información, a la vez que reconoce los niveles de experiencia y dominio en prevención criminal, variando entre Estados Miembros y que esa información debe ser aplicable aun con recursos modestos”.
- “[…] un ejemplo de buena práctica —ya sea como iniciativa o proyecto— debería cubrir los siguientes criterios:
  - “[…] ser apropiadamente formulada. Esto significa que debe dirigirse al impacto en el proyecto mencionado, informando con claridad que es lo que debe hacerse; qué acciones deben tomarse; porqué razones los objetivos podrían ser alcanzados en términos racionales […] debe contener ejemplos de inferencias hechas sobre el terreno […]”.

[387] Véase EUCPN (2005).

- “[…] visión preventiva del crimen. En términos de escenarios y actividades, debe presentar cualquiera de los delitos comunes que ocurren en las comunidades e impactan la vida cotidiana de las personas. En este renglón debe incluirse: a) aquellos factores que incrementan el riesgo de una actividad delictiva; b) condiciones o situaciones que dificultan o de plano impiden la comisión de un delito; c) medidas para prevenir víctimas de los delitos, incluyendo la repetición de la victimización; d) medidas de prevención individual para la re-incidencia delictiva; e) medidas para sancionar conductas criminales; f) medidas que reduzcan sentimientos de inseguridad por la ocurrencia de la conducta delictiva; g) acciones para detener conducta anti-social y otro tipo de conducta pre-criminal que pueda funcionar como recursora de un delito […]”.
- “[…] implementada en un Estado Miembro de la Unión Europea […]”.
- De interés en numerosos Estados Miembros […]” [tanto el inciso “c” como el “d” son auto explicativos, indica el documento].

- “[…] replicable. Esto supone que la práctica pueda ser copiada o adaptada para su aplicación donde sea. Esto significa que no debe ser dependiente de una serie sustantiva de *inputs*, de una legislación especialísima, de la participación de un protagonista individual o de otras circunstancias específicas […]”.
- “[…] exitosa. Significa que: a) se ha logrado el resultado tras una severa investigación y se ha comprobado tal meta cumplida; b) la metodología utilizada en la investigación es objetiva y confiable; c) los resultados indican que previamente se definieron objetivos que pretendían cumplirse; d) los descubrimientos de la investigación sugieren que los resultados son atribuibles a las actividades realizadas en un plan específico […]”.
- “[Por otra parte, los] ejemplos de nuevas iniciativas que sean prometedoras también deberían incluirse en el proyecto en cuestión, siempre y cuando cumplan con los cinco requerimientos ya mencionados […] la selección de ejemplos de buenas prácticas debe basarse en criterios nacionales o revisión de paneles nacionales. Esto comprende a un grupo virtual de individuos apropiadamente calificados, de acuerdo al dominio que tengan de los temas atendidos. Será responsabilidad del representante de EUCPN, el aseguramiento de que dicho panel ha sido establecido y

> puesto en marcha en condiciones de efectividad. [También] se deberá requisitar el "Anexo A" para conservar la información y el "Anexo B" como control de los términos de referencia para la elaboración de paneles nacionales. […] será responsabilidad del representante de EUCPN que los datos elegidos para los paneles nacionales sean enviados al equipo web para su inclusión en la Base de Datos del Conocimiento […]".

Más allá de Perogrullo, podría decirse que estos lineamientos son demasiado ambiguos, pero a la luz de la razón se puede decir que contienen información básica para que cualquier Estado pueda entrar en el tema; justamente por esa ambigüedad en la redacción de los documentos analizados se encuentra concentrada buena parte de los problemas que aquejan a la Comunidad Europea y de manera extendida a las demás regiones económico-políticas del mundo: en el afán de mantener prudente neutralidad para no ofender a ningún Estado; con el propósito de no herir la susceptibilidad de alguna posición ideológica, religiosa, sectaria; bajo la bandera de no interferir en los sistemas de gobierno que han sido adoptados legal y democráticamente en sus respectivas naciones; bajo todo lo anterior, documentos como los exhibidos terminan por caminar cerca del precipicio, ya que carecen de la firmeza y lenguaje unívoco apropiado para dar a entender lo que se pretende corregir en materia de combate al crimen organizado. Eso sin omitir el hecho puntual de que son docenas de documentos que seguramente han de causar problemas a los Estados signatarios al momento de intentar darles seguimiento.

4.6.5. EUROPOL y terrorismo

Los informes públicos más recientes —2010 y 2012— de EUROPOL sobre terrorismo en la zona comunitaria[388] ofrecen los siguientes elementos de análisis:

- En los términos de clasificación de "amenazas terroristas" que EUROPOL utiliza, existen seis tipos de filiación.

[388] Véase EUROPOL (2010).

Tabla 4.8.
Tipología de EUROPOL para identificación de amenazas terroristas

ISLAMISTA	SEPARATISTA	ULTRAIZQUIERDA	ULTRADERECHA	NO POLÍTICA	NO ESPECÍFICA
La actividad terrorista se produce por individuos, grupos, redes u organizaciones a partir de una interpretación del Islam que justifica sus acciones.	La actividad terrorista se produce por individuos, grupos, redes u organizaciones que pretenden reconocimiento internacional y autodeterminación política.	La actividad terrorista se produce por individuos, grupos, redes u organizaciones con una ideología fundamentada en el marxismo/leninismo o, anti capitalismo.	La actividad terrorista se produce por individuos, grupos, redes u organizaciones con una ideología fundamentada en el nacionalsocialismo.	La actividad terrorista se produce por individuos, grupos, redes u organizaciones con un deseo de cambio específico y no político.	La actividad terrorista se produce por individuos, grupos, redes u organizaciones cuyo motor ideológico es desconocido o con multiplicidad de orígenes.

Elaboración propia a partir del elemento "3.1 Types of Terrorism", contenido en TE-SAT 2010 (EUROPOL 2010).

- Por su parte, EUROPOL identifica las siguientes posibilidades delictivas del terrorismo:

Tabla 4.9.
Lista básica de delitos del terrorismo, según EUROPOL

PRÁCTICA DELICTIVA
Ataques contra una persona, que puede producirle la muerte
Ataques que suponen el daño a la integridad física de una persona
Secuestro o toma de rehenes
Destrucción a instalaciones gubernamentales o públicas, así como a propiedad privada
Toma de aeronaves o de cualquier otro tipo de transporte de bienes o personas
Manufactura, posesión, compra, transporte de armas, explosivos o compuestos nucleares, biológicos o químicos
Manufactura, posesión, compra, transporte de toda sustancia combustible, explosiva, que dañe la vida humana
Interferencia del suministro de agua o cualquier otro recurso natural
Amenaza de practicar cualquiera de los elementos anteriormente mencionados

Elaboración propia a partir del anexo 2, "Excerpt from the Council Framework Decision on Combating Terrorism", contenido en TE-SAT 2010 (EUROPOL 2010).

- A la información vertida en la figura 2, habrá que agregar los tres propósitos fundamentales que EUROPOL considera para identificar un terrorista: a) pretender intimidar a la población; b) incitar a que un gobierno haga o deje de hacer un acto o conducta determinada; c) desestabilizar seriamente o destruir la política fundamental, constitucional, económica o estructura social de un país u organismo internacional. Nótese que el elemento que da fuerza al concepto de terrorismo es la agresión directa a la población y a las instituciones que integran un Estado soberano, situación parecida a la de los grupos del crimen organizado; acaso podría decirse a manera de límite para identificar uno respecto al otro sería la agresión directa a la población ya que las mafias usualmente no atacan a los ciudadanos comunes y corrientes. Se explica esto en los términos siguientes:

- El terrorista agrede a la población civil bajo propósitos nítidos —acorralar al gobierno respectivo y generar pánico que acelere una reacción de dicha administración a favor de una causa terrorista— y de hecho, es bastante difícil identificar una organización terrorista que no practique tales atrocidades.
- El crimen organizado sí agrede a la población mediante los delitos que practica para obtener dinero —desde la venta de narcóticos hasta los más delirantes actos cibernéticos— pero, para decirlo de manera ríspida, "solamente" quiere los recursos del ciudadano y no tanto utilizarlo como moneda de cambio frente al gobierno, a cambio de alguna prebenda política.

- Sin embargo, y éste es uno de los enormes desafíos de la mundialización, el riesgo más grave al que el mundo se enfrenta ahora mismo es que el crimen organizado y el terrorismo se conviertan en organizaciones trasversales que terminen por unificar competencias aunque no necesariamente compartan fines. Organizaciones como las FARC o "Al Qaeda en el Magreb Islámico" (AQMI) pueden dar una idea de lo que puede producirse: el encuentro entre un propósito político claramente definido con el financiamiento de éste vía narcotráfico en cualquiera de sus posibilidades.
- El informe de EUROPOL pone datos de relevancia respecto a estos temas —la actividad terrorista en la Unión Europea y la trasversalización del terrorismo y el crimen organizado— en un escenario dominado por la crisis de la Eurozona y de manera especial en Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia. A continuación se presenta un resumen del comportamiento terrorista en la Unión Europea y las posibles vinculaciones de éste con el crimen organizado, considerando que EUROPOL ofrece cifras basadas en "ataques exitosos, fallidos o frustrados"[389] y tales datos deberán "cernirse" bajo la suspicacia de que algún país optó por manipular un caso verdadero y hacerlo delito del fuero común.

[389] "Ataque exitoso" es un evento terrorista que ha logrado detonarse por parte de las autoridades correspondientes; justamente por eso se le considera "exitoso"; por ejemplo: un ataque contra instalaciones gubernamentales o la detonación de un artefacto explosivo contra un objetivo determinado. "Ataque fallido" es aquel evento terrorista que por razones atribuibles al terrorista en sí (valga la redundancia) y no a las autoridades, no pudo desarrollarse, o bien sí se llevó a cabo pero no generó los resultados esperados. El más común es el artefacto explosivo que no detonó o que la persona a la que pretendía agredirse eligió otra ruta que terminó por salvarle la vida. "Ataque frustrado" es un evento terrorista que fue neutralizado por las autoridades correspondientes, ya sea por labores de Inteligencia o por un aviso anónimo. En este caso, el atentado fue debidamente frenado y constituye un éxito por parte del Estado. Las definiciones fueron hechas por el que esto escribe a partir de la lectura de "Introduction and Methodology *TE-SAT-2010*" (EUROPOL 2010).

Tabla 4.10
Personas arrestadas por sospecha de actividad terrorista en la Unión Europea en 2009 y 2011

ESTADO MIEMBRO DE LA UE	Total de arrestos			
	2007	2008	2009	2011
Austria	8	0	8	2
Bélgica	10	22	4	4
Bulgaria	4	0	1	3
República Checa	0	0	0	8
Chipre	2	1	0	0
Dinamarca	9	3	0	7
Estonia	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	2
Francia	409	402	315	172
Alemania	15	12	5	30
Grecia	0	0	5	15
Hungría	0	0	16	0
Irlanda	24	52	31	69
Italia	44	53	29	30
Latvia	0	0	0	0
Lituania	0	2	1	0
Luxemburgo	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0
Países Bajos	16	4	2	3
Polonia	0	0	0	0
Portugal	32	0	0	3
Rumania	3	0	0	4
Eslovaquia	2	2	0	2
Eslovenia	0	0	1	0
España	261	197	169	64
Suecia	2	3	0	4
Reino Unido	-	-	-	62
Total	841	753	587	484

Elaboración propia a partir del anexo 4, "Arrests in 2007, 2008 and 2009 per Member State and per Affiliation" (EUROPOL 2010) y del anexo 3, "Arrests in 2011 per Member State and per Affiliation" (EUROPOL 2012).

En la gráfica inmediata superior, a primera vista se identifica un descenso de eventos terroristas en la Unión Europea; sin embargo, podemos encontrar que: a) República Checa y Dinamarca saltaron de cero a ocho y siete respectivamente; b) Alemania multiplicó por cinco su actividad respecto al año inmediato anterior; c) Grecia triplicó sus momios e Irlanda lo duplicó; d) y el Reino Unido no permite identificar tendencias porque no ofrece información de 2008, 2009 y 2010 pero se coloca al mismo nivel de Irlanda y España en 2011. En este terreno podemos encontrar diversos fenómenos que llaman la atención para efectos de análisis, a partir de la estratificación oficial[390] en el caso de esas naciones que de pronto, se disparó su actividad terrorista:

[390] Basado en la estratificación por "motivación" que EUROPOL maneja para los casos detectados de terrorismo. Véase el anexo 3: "Arrests in 2011 per member state and per affiliation" (EUROPOL 2012).

- República Checa reportó todos sus eventos terroristas por “motivaciones religiosas”.
- Dinamarca hizo lo propio por “extrema izquierda”.
- El faro que dice a la Eurozona lo que debe hacer —Alemania— señaló “[…] 19 por motivaciones religiosas […] 4 por separatismo […] 2 por extrema izquierda [y] 5 por extrema derecha […]”.
- Grecia apuntó todos sus actos terroristas en “extrema izquierda”.
- Reino Unido no especificó la estratificación respectiva, lo que quiere decir que no estamos hablando de motivaciones tradicionales, sino mixtas: desde terrorismo ecológico hasta la defensa activa de alguna especie en peligro de extinción.
- Y, Francia sigue siendo la capital europea del combate terrorista.

Parece que las ideologías extremas (izquierda y derecha) están apostando su resto en medio de la crisis de la Eurozona y en general de la Unión Europea, lo que supone la necesidad de financiamiento para incrementar aún más su actividad. Este podría ser un punto donde se encontraran las organizaciones terroristas y el crimen organizado, de manera cumplida el narcotráfico en cualquiera de sus posibilidades. Y todo indica que no solo Europa puede abrevar en tales combinaciones: ahí está el “Movimiento para la Unidad de la Yihad en África Occidental” (MUYAO) que a partir de los destrozos y asesinatos que se cometieron en la primera quincena de septiembre de 2012 en Libia y posteriormente en Egipto, Túnez y Yemen, se sospecha de su fuerte vinculación con el narcotráfico.

4.6.6. Plan de Acción 1997

Véase a qué se refiere el Programa con el Plan de Acción que es el sustento jurídico del Programa Falcone. El 28 de abril de 1997, el Consejo de la Unión Europea aprobó un Plan de Acción contra el Crimen Organizado,[391] que es obligatorio para toda la Comunidad. El Plan cuenta con un intrincado sistema de recomendaciones, objetivos y plazos a cumplir. Una visión general de dicho Plan es la siguiente:

- Cada Estado Miembro decide sobre la organización de sus propias estructuras para el combate al crimen organizado.

[391] Véase EUR-Lex (1997b).

- Los Estados Miembros y la Comisión, identificar los mecanismos para la cosecha y análisis de datos [de inteligencia] que permitan construir la situación del crimen organización en la Unión y a partir de ello tomar las decisiones pertinentes.
- Los Estados miembros y la Comisión deben tratar con los países candidatos a ingresar a la Unión y a los Estados Bálticos, para que participen en este Plan.
- Las relaciones entre la Unión, Rusia, Ucrania y demás miembros de la Unión Transatlántica deben concretarse para una mayor cooperación, incluyendo la participación de EUROPOL.
- Es indispensable desarrollar un estudio de largo aliento sobre la mejor tecnología disponible para combatir al crimen organizado.
- Será prioridad generar una estrategia comprensiva al combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno de los Estados Miembros y la Comunidad.
- En todos los Estados Miembros se deberán homologar las normas jurídicas a efecto de que puedan aplicarse en forma idéntica entre los mismos.
- Debe ponerse en marcha todo aquel tipo de plan laboral, de estímulo fiscal, de mercado, que permita reducir el desempleo en la Zona y con ello desalentar el ingreso de numerosas personas a las filas del crimen organizado.
- Los Estados miembros deben tomar las medidas pertinentes para combatir el lavado de dinero y los fraudes que afectan al interés financiero de la Unión.
- Al interior de la Unión, debe aplicarse un Código de Ética Profesional específico para que los profesionistas no consideren trabajar bajo el crimen organizado, especialmente: abogados, contadores, notarios y auditores.
- Debe perfeccionarse el mecanismo de extradición de criminales, incluyendo los temas de respeto a sus derechos civiles.
- Se tiene que “pulir” el listado de delitos considerados del crimen organizado.
- Los delitos electrónicos deben formar parte de la lista de aquellos crímenes que deben perseguirse, pero también prevenirse.
- Es indispensable afinar los “puntos de contacto”: EUROPOL, INTERPOL, *Sirene Bureaux*[392], etc., y se responsabiliza al K4[393] de tales detalles.

[392] Sirene Bureaux es el enlace entre las bases de datos de la Inteligencia policíaca central suiza y las de los cantones respectivos. Este sistema permite identificar cruces en el Espacio Schengen y Suiza, en tiempo real. (EJPD s.f.).

[393] El K4 es un comité de la Unión Europea enfocado en temas de justicia y asuntos internos. Funciona como enlace multilateral comunitario Europeanvoice.com (s.f.).

- Se considera un reto relevante mantener el Acuerdo de Schengen a la vez que se pretende combatir el crimen organizado;
- Los centros bursátiles deben tomar medidas especiales para impedir el lavado de dinero por parte de los grupos criminales.

Como puede observarse, el Programa Falcone es en cierta forma una suerte de "premio" o estímulo para combatir al crimen organizado, que a su vez se origina en el Plan de Acción. Sin embargo, llama la atención que la totalidad de los elementos que contiene dicho Plan —treinta, para ser exactos— han sido técnicamente cumplidos pero ahora mismo sufren un retroceso. De otra manera sería difícil entender que el Acuerdo de Schengen sea ahora mismo visto como un problema en buena parte de la "Europa rica", lo que ha ocasionado severas polémicas entre los que defienden la lógica pro-europea y aquellos que creen que el derrumbe de Grecia, Portugal, Irlanda o España se debe a la llegada en forma de avalancha de migrantes que han terminado por pulverizar el Estado de Bienestar largamente trabajado en aquellos Estados. Estamos ante un escenario de prueba de la norma comunitaria contra la sensibilidad política y social.

4.6.7. Programa Falcone

El Programa Falcone[394] —llamado así en honor al legendario juez Giovanni Falcone[395]— funciona desde 1998, como una iniciativa del Consejo de la Unión Europea, para operar en varias áreas vinculadas al combate al crimen organizado:

- "[…] incrementar el conocimiento sobre el crimen organizado […]".
- "[…] mejorar las habilidades profesionales de los responsables de combatir al crimen organizado, a partir del conocimiento de los procedimientos y legislación en diversos Estados Miembros […]".
- "[…] facilitar la organización de proyectos conjuntos […]".
- "[…] atender requerimientos de cooperación y legislación para implementar el Plan de Acción […]".
- "[y] participar en proyectos transnacionales […]".

[394] Véase EUR-Lex (1999)

[395] Falcone murió en un atentado el 23 de mayo de 1992 en Capaci, Palermo, tras estallar media tonelada de explosivos en su automóvil. El legendario juez antimafia fue eliminado por órdenes del capo del Boss Salvatore Totò Riinà, ya que Falcone —junto con su colega Paolo Borsellino, también asesinado— dirigía el "maxiproceso" que exterminaría a la Cosa Nostra, tal y como se conocía en esos años. Véanse Saldaña y Cortés (2011).

El Programa Falcone cuenta con recursos —de 1998 a 2002 dispuso de un presupuesto de 2 millones de euros, según lo indica el programa de 1999— que se destinan en seis ramos “etiquetados” por el Consejo de la Unión Europea:

- “[…] entrenamiento […].
- “[impulsar] proyectos conjuntos para la mejora de habilidades y métodos operativos […]”.
- “[…] investigación, estudios especializados, incluyendo estudios y asesorías operacionales […]”.
- “[…] diseminación e intercambio de información […]”.
- “[y] aquellas otras medidas que puedan promover la implementación del Plan de Acción para combatir al crimen organizado […]”.

De los 2 millones de euros presupuestados, la distribución del recurso se da en los términos siguientes: 150 mil euros para “información”; 400 mil, para “estudios”; 800 mil para “entrenamiento”; 600 mil para “proyectos conjuntos” y 50 mil para “evaluación del programa”.

Existen otros planes y programas pero se identificó que son sumamente parecidos a los ya descritos o en todo caso, son réplicas nacionales de los lineamientos internacionales. Así, se concluye una visión somera de lo analizado sobre estos países y siete directivas de alcance global, que permite ubicar con claridad algunos patrones de comportamiento en términos de combate a la DOT.

APROXIMACIÓN CONCLUSIVA

La experiencia de las naciones identificadas y estudiadas en este documento permite ubicar algunas luces respecto al combate a las DOT. De manera arbitraria, el investigador considera pertinente enfatizar unas pocas nociones sobre cuatro naciones atendidas en esta fase del trabajo desarrollado.

- Brasil asume que no es posible aplicar las mejores prácticas en todos los países, en la misma forma y con la misma intensidad, porque cada Estado tiene asimetrías que limitan o potencian su nivel de éxito potencial.

- El *benchmark* canadiense es muy claro: pleno fortalecimiento a las policías municipales, además de actuar en forma precisa vía operativos fundamentados en Inteligencia ─el SLEIPNIR─.
- Colombia considera tres “doctrinas” que ofrecen los cómos de la acción policial en términos generales. Tales doctrinas son:
  - Doctrina estratégica, que “es fundamental y duradera” y ofrece información para el cumplimiento de la función básica de la policía.
  - Doctrina táctica, que ofrece detalladamente el uso de los recursos policíacos en el “contexto de objetivos específicos”, de acuerdo a un inventario de capacidades que existe sobre cada integrante.
  - Doctrina operativa u operacional, que se enfoca a los objetivos particulares de la acción policíaca, de acuerdo a lo que solemos llamar “Estado de fuerza”, que no solo integra a las tropas sino a su armamento.
- Y, Estados Unidos posee tres formas atípicas y contradictorias de atender el problema de las DOT: como consumidor de narcóticos, combatiente contra el crimen organizado y principal juez de la política anticriminal en todo el mundo. Probablemente es el país más complejo de estudiar a partir de las tres formas en que puede ser observado, analizado, evaluado.

V. VISUALIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y HALLAZGOS

Para presentar las prácticas y los "hallazgos" —aquello que no es una práctica pero que por alguna razón se considera valioso para el ejercicio reflexivo de esta investigación— se decidió generar una visualización general de todas las prácticas de todos los países analizados. Para lograr tal visualización y no repetir los elementos mencionados en lo particular —EUCPN o América, por ejemplo— se optó por esquematizar las prácticas, de tal forma que pudieran ser identificadas a simple vista. El análisis de cada una de ellas se limita a una columna específica —en el entendido de que se trata apenas de exhibirlas de la forma más sencilla posible— acompañándola de un comentario general para cada país que aplica esa práctica contra DOT que se considera *benchmark*. Es relevante mencionar que los documentos analizados por cada uno de los países en cuestión provienen de fuentes públicas disponibles en la web por los respectivos gobiernos, de tal suerte que si fueron modificados o de plano bajados de la red en fecha posterior a la que se hizo la última revisión de todas las prácticas —fecha previa a la revisión final del texto por razones de sintaxis y composición gráfica— no hay forma de confrontarlos con la fuente original, salvo la impresión en papel que se hizo de cada uno de ellos al momento de realizar el análisis de la información colectada. Por último, considerando la restricción normativa de que este documento debe presentarse redactado en forma vertical, se hicieron los ajustes para atender tal norma, con el consabido déficit de espacio para hacer una lectura más eficiente de cada matriz.

Más adelante se ofrece una serie de cruces de información a partir de lo identificado y que permite establecer en términos razonablemente objetivos, las prácticas y su relación con el IDH, el "Índice de paz" y el de Opacidad Financiera, que en forma integrada ofrecen lecturas interesantes respecto a la gobernabilidad en tiempos de una DOT compleja y globalizada. Como se verá en las conclusiones, parece que la realidad esboza posibilidades inquietantes en el sentido de que cierta tolerancia a la DOT ofrece estabilidad; empero, no es el propósito de este documento atender tal hipótesis, por lo que apenas se menciona para algún interés del lector.

5.1. Prácticas benchmark *por país*

La forma de leer los gráficos que se exhiben a continuación radica en entenderlos por "filas"; en la primera "fila" se da la identificación del tipo de práctica —si corrige, previene o predice una conducta delictiva—, su tipo de visión —si se enfoca a un problema o está enfocada a la

DOT en general— y su aplicación —si puede implementarse en forma aislada o debe unirse a otras prácticas—. En la segunda “fila”, se describe la práctica y el valor de la misma al combate de la DOT, tanto para el país que la “inventó” así como a cualquiera que deseé “importarla” y adoptarla. Posteriormente, se exhibe una tercera “fila” que intenta ser un FODA brevísimo, adonde se comentan las posibilidades de implementación en México, así como los costos que podría representar. Justo al final de esta tercera “fila”, se da un diagnóstico inferencial que se fundamenta en los ingredientes del FODA que fueron atendidos. Debajo de estas filas se escriben unas líneas que enfatizan los hallazgos más relevantes respecto a la práctica respectiva, ya sea sobre sus elementos negativos y/o positivos, así como algunas observaciones pertinentes respecto al país que adoptó originalmente tal práctica.

Se subraya la intención de los gráficos: resumir los elementos cruciales de las prácticas que se identificaron en el análisis realizado a las naciones señaladas, en el entendido de que muchas prácticas no fueron consideradas por su dificultad para obtener información más profunda sobre sus componentes o bien por una señalada divergencia en las opiniones identificadas con respecto a la eficiencia y eficacia de la práctica. Diciéndolo en forma escueta, las prácticas que a continuación se apuntan son aquellas que salieron más o menos indemnes al cernido del análisis con la cosecha de datos que permitieran ubicar su capacidad para combatir a la DOT y más aún, ser susceptibles de pensar en una hipotética implementación en México, en el entendido de que este documento no contiene un capítulo sobre esto último, ya que no es el propósito de la investigación, habida cuenta de la complicación que acarrearía en lo metodológico ampliar el trabajo desarrollado hacia fines de aplicación directa sobre el terreno. Como se verá más adelante, este trabajo apenas llega a la especulación de una implementación, pero de ninguna manera se enfoca en proponer los cómos. No es el tema.

5.1.1. PAÍS: ALEMANIA (A), PRÁCTICA A.1

Tabla 5.1.
Práctica *benchmark* de Alemania A.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
A.1. La prevención contra el crimen es responsabilidad de la sociedad civil, el gobierno federal, los *länders*, [el componente social entero].	El combate al crimen organizado es responsabilidad del Estado entero, no de los cuerpos policíacos únicamente.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una práctica que por su naturaleza general e integral, produce consenso inmediato entre los actores del Estado.	Una vez que se comienza a analizar bajo el Derecho, comienzan las resistencias: los delitos de alto impacto son del Fuero Federal.	La implementación se vé compleja por la resistencia general a combatir en conjunto al crimen organizado.	Si se logra, es altamente probable que cualquier política pública se potencie con la participación de todos los actores del Estado.	La identificación presupuestal de "responsabilidad" seguramente generaría fricciones entre la federación y los estados.	Considerando la experiencia 2006-2011, es altamente probable que muchos actores no deseen asumir su parte del riesgo.	Salvo casos de excepción, México nunca ha desarrollado acciones sociales contra el crimen organizado.
El FODA identifica que, inicialmente todos los actores del Estado estarían más que entusiasmados en aceptar la "responsabilidad de la prevención contra el crimen". Empero, a la hora de identificar los costos financiero, político y social de tal responsabilidad, es altamente probable que se desaten resistencias porque muy pocos decidirán asumir el riesgo de trabajar activamente en ello, considerando la impronta del "efecto 2006-2011". Sin embargo, es una práctica que debe considerarse en cualquier política pública o programa de gobierno.						

Elaboración propia.

PAÍS: ALEMANIA (A), PRÁCTICA A.2

Tabla 5.2.
Práctica *benchmark* de Alemania A.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
A.2. La violencia es indispensable para combatir el delito, pero debe considerarse como una medida extrema.	El combate al crimen organizado requiere violencia pero no en forma unívoca.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es altamente probable que sea apoyada la cancelación de la violencia del Estado por la mayoría de los actores de éste.	En el discurso, es factible cancelar la violencia del Estado, pero en la realidad se va a necesitar echar mano de ella, aún.	A lo largo del sexenio 2012-2018, habrá fortísima presión sistémica para borrar la violencia del Estado.	Lo idóneo sería establecer programas de violencia selectiva que no causen daños a la población y al país en sus diversas dimensiones.	Reducir la violencia del Estado también cuesta; se requiere una preparación cuidadosa de ese cambio de acción institucional.	Aunque suene increíble, hay sectores del Estado que perderán con el abandono de la violencia del Estado.	La gente cree que la violencia cesa por decreto, pero esto no ocurre así. El cese es gradual.
El FODA identifica que, es una práctica idónea el reducir la violencia a los niveles indispensables, siempre y cuando se pueda mantener el control de la situación sobre los grupos del crimen organizado.						

Elaboración propia.

PAÍS: ALEMANIA (A), PRÁCTICA A.3

Tabla 5.3.
Práctica *benchmark* de Alemania A.3

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
A.3. Con todo y recursos provenientes de la federación, debe entenderse que el delito ocurre en un municipio.	Echa por tierra el argumento que el crimen organizado no es tema municipal.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es un concepto que reasigna por entero la responsabilidad en el combate al crimen organizado, dándole su parte a los municipios.	Es prácticamente un hecho que la mayoría de los municipios en México defiendan la comodidad del statu quo.	Si no se entiende que los municipios son corresponsables del combate al crimen organizado, habrá más violencia y corrupción.	La nueva corresponsabilidad permitiría que los municipios crecieran como entes públicos, inclusive fortaleciendo al federalismo.	Sin duda, habría un mayor impacto financiero inicial al fortalecer a las Policías de Mando Único.	Existen poderes legales y fácticos a los que no les conviene modificar el statu quo.	Es muy posible que la gente no entienda el concepto. Se requiere una fuerte inversión en propaganda.
El FODA identifica que, es una práctica idónea el empoderar a los municipios en el combate al crimen organizado. De hecho, es una práctica común en la mayor parte de los países estudiados.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

Probablemente, el aprendizaje significativo de Alemania hacia México radique en una obviedad: establecer una doctrina de seguridad nacional que no es lo mismo que un plan, estrategia o acción de gobierno. Inclusive, va más allá de la política pública. De acuerdo a lo analizado, Alemania, Colombia y —con todos sus defectos— Estados Unidos, han logrado desarrollar una lógica de Estado que va más allá de sexenios, personajes, partidos políticos, sectarismos y hasta grupos de poder y de presión. La doctrina del Estado alemán hacia la DOT es seguida por todos los *länders* y de ahí baja a las localidades más pequeñas; si se permite la figura, es factible entender esta doctrina igual que una lluvia permanente: del Estado, baja al gobierno federado, hacia los länders, los estados, los municipios, los cuerpos edilicios, abriéndose a los lados en lo ejecutivo, judicial y legislativo. Hay que entender claramente que los alemanes tienen de sobra algo que escasea en México: disciplina y paciencia para ver las cosas a largo plazo, sin efectismos que impresionan de inmediato y no generan nada para las siguientes generaciones. ¿Disciplina de Estado? Podría ser un buen nombre.

5.1.2. PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.1

Tabla 5.4.
Práctica *benchmark* de Bélgica BE.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X		X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
BE.1. Apoyar metodológica y financieramente a las autoridades locales a manera de contratos de prevención del delito.	Reforzar el poder municipal para combatir al crimen organizado.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Darle mayores poderes a los municipios para combatir al crimen organizado es una práctica de federalismo en los hechos.	Los municipios en su mayoría pedirían continuar con la comodidad del delito federal, asumiendo una posición pasiva en el tema.	La monovalencia del poder policíaco no funciona sin el apropiado empoderamiento a los municipios.	Los propósitos de mejora de seguridad ciudadana se acelerarían al contar con municipios fortalecidos.	Seguramente implicará un reforzamiento a los presupuestos para seguridad en los diversos niveles de gobierno.	Es un hecho que habrá resistencia por parte de poderes legales y fácticos.	Existen generaciones que no conocen a un poder municipal fuerte. Se requiere inversión en información.
El FODA identifica que, es una práctica que no solamente beneficia a la seguridad ciudadana sino también al federalismo.						

Elaboración propia.

PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.2

Tabla 5.5.
Práctica *benchmark* de Bélgica BE.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
BE.2. Generar guardias comunitarios, que trabajan específicamente sobre un barrio, en la calle, con fuertes lazos barriales.	Aun dentro del territorio, se puede estratificar a barrio.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El regreso al policía de barrio puede remediar delitos del fuero común y ayuda a la socialización policíaca.	La desconfianza por parte del barrio hacia el policía es un fuerte elemento a neutralizar.	Existe la posibilidad de que el crimen organizado intente comprar al policía de barrio.	Junto a los demás cuerpos policíacos, el policía de barrio es una iniciativa que "sí vé" el ciudadano.	La preparación de esta clase de policías requiere de inversión, como ocurrió con el caso brasileño.	La pregunta es obvia: ¿este policía de quien depende?, ¿quién tiene el control de él?	La figura del policía de barrio desapareció desde hace décadas.
El FODA identifica que, es una práctica idónea para aplicarse en el caso mexicano, progresivamente.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (I)

La práctica "BE.2" es muy interesante porque involucra directamente a la sociedad en su propia seguridad sin caer en el exceso de las "autodefensas"; es decir, aquellas

organizaciones vecinales que se arman por su cuenta y bajo la autorización muda del gobierno en cuestión, se dedican a cazar delincuentes y en no pocos casos, a establecer una especie de gobierno paralelo que puede derivar en un "poblado fallido". Otra parte igualmente relevante es la "venta" de los policías a las comunidades en el sentido que no desconfíen de ellas; este punto en especial puede ser definitivo y definitorio en casos como el mexicano, adonde los abusos por parte de la autoridad siempre han sido parte de una herencia negra que no termina de irse. Por supuesto, para que la práctica citada funcione, se requiere de un fuerte compromiso entre todos los involucrados.

PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.3

Tabla 5.6
Práctica *benchmark* de Bélgica BE.3

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X		X		Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
BE.3. Establecer un programa de "casa segura" que se encargue de proteger los domicilios de todos los habitantes de una comunidad.	Se combina apropiadamente el policía de barrio con "cuidar la casa".

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es un concepto de fácil asimilación por todos los actores involucrados.	La desconfianza por parte del barrio hacia el policía es un fuerte elemento a neutralizar.	Al principio, será difícil cubrir todos los cuadrantes de un barrio para cuidar todas las casas.	Junto a los demás cuerpos policíacos, el policía de barrio es una iniciativa que "sí vé" el ciudadano.	El monto requiere medios de desplazamiento eficientes y vigilancia electrónica.	En el tenor de lo anterior, habrá quien se pregunte ¿quién se lucirá con esta acción?	Habrá resistencias a creer que un modelo así funciona en México.
El FODA identifica que, es una práctica idónea para aplicarse en el caso mexicano, progresivamente.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (II)

La "casa segura" de la experiencia en Bélgica es similar a otras naciones sudamericanas y algunas africanas en las que el pillaje es puntual. Revisando a detalle, se observa que el núcleo de esta medida contra la DOT radica en la creación de cuadrantes en todos los barrios de todas las ciudades del país, cuestión ampliamente descrita en los dieciocho tomos de la experiencia colombiana. Se trata de una de las mejores prácticas identificadas en este estudio y seguramente es una de las más fáciles de realizar en el caso mexicano, ya que éste cuenta con instituciones de gran capacidad técnica como el INEGI para realizar los cuadrantes.

PAÍS: BÉLGICA (BE), PRÁCTICA BE.4

Tabla 5.7
Práctica *benchmark* de Bélgica BE.4

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X		X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
BE.4. Establecer un centro nacional de adiestramiento, para estandarizar los conocimientos del Estado de fuerza.	Es indispensable que los policías tengan un "piso" de conocimiento básico.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El modelo de una Academia Nacional ya existe, aunque es perfectible.	Existen Academias estatales, no con una lógica monomando de articulación técnica.	Si deserta un policía entrenado, hay un potencial delincuente entrenado.	Es impostergable el generar policías municipales competentes.	La inversión seguramente será alta, pero es impostergable y de obvia atención.	Se requiere una fuerte operación política a nivel estatal y municipal.	No hay impacto de esta acción en el colectivo social.
El FODA identifica que, la Academia Nacional es una acción de grave y urgente importancia.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y III)

Bélgica señala dos elementos muy puntuales: primero, empoderar agresivamente a los cuerpos municipales para combatir al delito; segundo, dividir al país en cuadrantes a los que se pueda atender de tal forma como lo hacen los delincuentes, yéndose literalmente calle por calle, barrio por barrio. El monto a invertir en ambos elementos es enorme, pero los resultados están a la vista en el caso belga, con niveles de violencia realmente bajos aunque el consumo de narcóticos suaves sea alto. También puede agregarse a estos dos elementos la profesionalización de sus cuerpos policíacos, de tal forma que todos los policías municipales han pasado por la academia nacional; a lo anterior debe considerarse que estos policías reciben un ingreso equivalente al de un profesionista, lo que envía un mensaje claro a la comunidad y a la delincuencia: ser policía es una profesión tan digna y respetable como cualquiera; en este terreno radica un área de oportunidad extraordinario en México, ya que el trabajo policiaco se ve como la última de las posibilidades laborales, algo así como una opción adonde ya no queda nada que perder. En otras palabras, recuperar la dignidad policíaca en México no es solamente una bonita expresión, sino una urgente tarea a la que debe dársele la atención necesaria. Ahí está también el exitoso caso colombiano que es análogo al belga en esta "dignificación" de la labor policíaca.

5.1.3. PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.1

Tabla 5.8
Práctica *benchmark* de Chipre CH.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
CH.1. Implementar un programa agresivo, comprensivo, a largo plazo para prevenir la adicción, dirigido a niños y adolescentes.	Se debe reducir la masa de consumo a mediano y largo plazo.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Prácticamente no requiere cabildeo mayor; es una iniciativa clásica.	Una reingeniería es indispensable para no dar "cursitos".	Sectores de la educación, religión y social se inconformarán.	El valor de la medida a largo plazo es inapreciable.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Se debe trabajar con los sectores en contra.	Seguramente habrá alguna resistencia social por sectores conservadores.
El FODA identifica que, la prevención de adictos es una acción obvia y justa.						

Elaboración propia.

PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.2

Tabla 5.9
Práctica *benchmark* de Chipre CH.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
CH.2. Incremento en las penas, entre 10 y 25 años de prisión por delitos de alto impacto, particularmente narcotráfico.	Supuestamente, a mayor pena, menor estímulo para delinquir.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Las penas en México por DOT llegan hasta 50 años.	Penas altas no inhiben actividad criminal de alto nivel.	Existe una fuerte presión carcelaria: población, hacinamiento…	Es momento de reconstruir la política penitenciaria nacional.	Reconstruir la política penitenciaria requiere inversión mixta.	Se requiere de un amplísimo cabildeo nacional.	Impunidad del delito vs. confianza institucional.
El FODA identifica que, subir las penas carcelarias no impacta al crimen organizado.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (I)

Chipre dice que las penas en prisión a los integrantes de la DOT deben incrementarse y lo hace con lapsos entre 10 y 25 años; empero, habrá que considerar un detalle en este criterio: ¿la criminalidad organizada se amedrenta ante penas de décadas en prisión?, ¿los *Kingpin* de esta actividad se sienten amenazados por esta posibilidad? Algunos Maras lo han respondido: "es mejor vivir como rey cinco años y morir, que vivir cincuenta como lacayo". El *benchmark* es entonces, reflexionar sobre el tema.

PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.3

Tabla 5.10
Práctica *benchmark* de Chipre CH.3.

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
CH.3. Incremento presupuestal para combatir delitos cibernéticos, especialmente la ciberpedofilia.	Es crucial reducir el tráfico de material pedófilo vía Internet.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es un delito que adquiere consenso casi inmediato para combatirlo.	Se cuentan por cientos los pedófilos. ¿Cuántos no están en el área que los persigue?	Se requiere de una poderosa inversión financiera y técnica.	México es un área de enorme tráfico pedófilo. Puede dejar de serlo.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Sin duda, existen cófrades que intentarán detener el trabajo.	Algunas OSC dirán que se invade la intimidad en la web.
El FODA identifica que, combatir a la pederastia es una acción vinculante al combate al narcotráfico.						

Elaboración propia.

PAÍS: CHIPRE (CH), PRÁCTICA CH.4

Tabla 5.11
Práctica *benchmark* de Chipre CH.4

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
CH.4. Desarrollo de un sistema de inteligencia financiera dedicada a la identificación de lavado de dinero (SIRENE).	Sin dinero, no hay maquinaria del crimen organizado en forma alguna.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Existe ya un conjunto de mecanismos que potencian esta práctica.	¿Funciona el sistema de vigilancia contra lavado de dinero en México y EEUU?	¿Se investiga el lavado de dinero en la BMV y por extensión en Wall Street?	39 MMDD es una cantidad apropiada como estímulo de cualquier Estado.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Sin duda, las resistencias sistémicas serán graníticas.	Es probable que estas iniciativas sean apoyadas por la sociedad.
El FODA identifica que, si se elimina la fuente de dinero, el crimen organizado muere por inanición.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y II)

Por último, Chipre tiene dos elementos de gran interés: el trabajo contra el lavado de dinero de manera sistémica pese a su negra fama de paraíso *off shore* y el combate contra los ciber-pederastas y ciber-pedófilos.[1]

5.1.4. PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.1

Tabla 5.12
Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ESV.1. Desarrollo de un programa de atención contra el pandillerismo y protección a contra las adicciones.	Se trabaja para limitar el número de consumidores del futuro.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Existen programas que podrían hacer sinergia con éste y multiplicar efectos.	El enfoque debe concentrarse a todos los menores, no solo escuelas públicas.	Si se toca a las pandillas, se toca directamente al crimen organizado.	Si se reducen las pandillas, se reducen ejércitos del narcotráfico.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Probablemente, se pensará que las pandillas son un problema de zonas muy concretas.	Fuertes resistencias: se cuentan por cientos, las pandillas en México.
El FODA identifica que, es relevantísimo combatir a las pandillas como puente “crimen organizado-jóvenes”.						

Elaboración propia.

PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.2

Tabla 5.13
Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ESV.2. Capacitar ciudadanos como “Preventores del crimen”, que coadyuven en el trabajo directo en la calle.	Permite empoderar a los ciudadanos para combatir al delito.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una medida que en escasos municipios se ha implementado.	Se requiere un altísimo nivel de confianza en la policía de proximidad.	Puede haber civiles fallecidos durante un ilícito.	Aprovecha la necesidad de participar de la gente, en el lugar de los hechos.	No representa un costo demasiado alto, salvo el entrenamiento al ciudadano.	Sin dudar: al primer herido o finado, habrá una tormenta política.	No pocas OSC se dedicarán a detener esta iniciativa.
El FODA identifica que, es una buena iniciativa pero contiene un alto precio político y social.						

Elaboración propia.

[1] Para efectos de este análisis, se aplicó una diferencia entre ciberpederasta y ciberpedófilo: el primero es el que busca menores por internet para después contactarlos en forma física y abusar de ellos. El ciberpedófilo es el consumidor de pornografía de menores. Las definiciones fueron desarrolladas por el autor de este trabajo, aunque esto no supone de manera alguna que alguien más haya hecho antes este ejercicio de discernimiento.

Es sumamente interesante la idea un "preventor" ciudadano del crimen que apoye directamente en las calles, contando con un entrenamiento apropiado para ello y el apoyo irrestricto e incondicional de los cuerpos policíacos municipales; por supuesto, el peligro está en la corrupción: un ciudadano capacitado que cuente con una guardia de policías de barrio, puede convertirse en cuestión de semanas en un auténtico barón territorial que permita la venta de narcóticos o la trata, facilitando la franquicia de la DOT.

PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.3

Tabla 5.14
Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.3

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESV.3. Identificación de las necesidades de seguridad contra el crimen organizado, que posean las zonas rurales.	Impedir el desarrollo de poblados feudalizados o precarizados.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una necesidad fácilmente justificable en cualquier plan o programa.	Es tan vasto el territorio nacional, que podría "extraviar" territorios enteros.	Las zonas precarizadas en México suelen ser "propiedad" de caciques políticos.	Si se generara algo así, se le daría un impulso lateral a la democracia.	¿Cuánto supone tener fuerzas rurales capacitadas que cubran al país por entero?	Los caciques son la red social de cualquier político con poder regional.	La feudalización en México es un problema cultural.
El FODA identifica que, es crucial establecer "antídotos" contra la feudalización criminal en zonas rurales.						

Elaboración propia.

PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.4

Tabla 5.15
Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.4

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESV.4. Combate sistemático contra el abuso del poder.	El combate a la impunidad del funcionario público es crucial en estos temas.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es un problema endémico en México, de urgente combate y remediación.	El territorio es gigantesco: los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.	Puede aplicarse como una solución cosmética, que termine en papel mojado.	Si se logra reducir la inmunidad e impunidad, el logro sería histórico.	El costo financiero no es relevante, sino ¿Cómo hacer incorruptibles a los "combatientes"?	Esta medida ataca al nervio de la clase política.	Si no hay resultados visibles, el plan se desplomará.
El FODA identifica que, el combate a la corrupción es vinculante al combate al crimen organizado.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (II)

Al igual que Colombia, Eslovaquia tiene problemas serios en sus zonas rurales, por lo que optó por desarrollar acciones específicas para combatir a la DOT en aquellas regiones alejadas de la supuesta seguridad urbana. Por otra parte, el combate a la impunidad vinculada a la DOT tiene el enorme riesgo de ser papel mojado si no se aplica en serio, cosa que no ha sucedido más que en forma esporádica en México.

PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.5

Tabla 5.16
Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.5

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ESV.5. Combate internacional contra la trata de personas.	Eslovaquia marca a México como destino de mujeres con fines de trata.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El problema está en la agenda internacional y nacional.	Se ha simulado poderosamente en el combate en México a la trata de personas.	Si no se hace correctamente, se fortalecerá un medio de ingreso del crimen organizado.	Si se hace apropiadamente, se mejora el pronóstico en la lucha contra la DOT.	El costo de combatir la trata es caro en términos de investigación.	Existen politicos que son protectores de la trata.	Existen núcleos sociales que apoyan la trata.
El FODA identifica que, el combate a la trata de personas es vinculante al combate al crimen organizado.						

Elaboración propia.

PAÍS: ESLOVAQUIA (ESV), PRÁCTICA ESV.6

Tabla 5.17
Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.6

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ESV.6. Entrenar funcionarios municipales para identificar DOT.	Los municipios son los primeros en identificar presencia del crimen organizado.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Refuerza el empodera-miento a los municipios.	Numerosos funcionarios municipales están influidos por alguna DOT.	Si no se hace correctamente, se fortalecerá un medio de ingreso del crimen organizado.	Si se hace apropiadamente, se mejora el pronóstico en la lucha contra la DOT.	El entrenamiento para este perfil es reducido, pero la base de asistentes es enorme.	¿Qué porcentaje de grupos de presión trabajan para las DOT?	Existen núcleos sociales que apoyan diversas DOT.
El FODA identifica que, preparar al funcionario municipal para identificar criminales fortalece al federalismo.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y III)

El doloroso caso de la trata de personas que sufre Eslovaquia afecta también a México porque éste es un destino intermedio y/o final para efectos de prostitución. En este sentido, es indudable que la DOT mexicana y eslovaca trabajan juntas para generar negocio. Habrá que pensar quienes aceitan una relación delictiva tan próspera, separada supuestamente por miles de kilómetros de distancia.

5.1.5. PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESL.1

Tabla 5.18
Práctica *benchmark* de Eslovenia ESV.1

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESL.1. Estimular la cooperación entre los diseñadores y los operadores de las políticas de combate al crimen organizado.	Es indispensable coordinar lo que se diseña respecto a lo que se opera.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una práctica obvia de coordinación institucional.	A la fecha, la coordinación institucional en este tema, es papel mojado en México.	Si no se hace correctamente, puede empeorar aun más la falta de coordinación.	Si se hace apropiadamente, la coordinación potencializaría los resultados en el tema.	El costo financiero de la coordinación no es relevante.	¿Será posible coordinar intereses tan contradictorios?	Es un tema de escasa densidad social.
El FODA identifica que, coordinar al aparato contra el crimen organizado es una misión complejísima en México.						

Elaboración propia.

PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.2

Tabla 5.19
Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.2

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESL.2. La política integral contra el crimen organizado requiere del apoyo moral de la sociedad; debe buscarse la vinculación social con el Estado.	El ciudadano es debe formar parte de la solución contra el crimen organizado.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El Estado y la sociedad se necesitan mutuamente (aunque parezca que uno es "parte" del otro)	No existe una sola experiencia exitosa de vinculación en el México de la guerra contra el narcotráfico.	Si no se hace correctamente, puede empeorar aun más la desconfianza contra el Estado.	Si se hace apropiadamente, la vinculación puede generar una acción sistémica y estructural contra los criminales..	El costo beneficio es abrumadora-mente superior a favor del beneficio social y del Estado.	Existen docenas de grupos de presión e interés que irían contra esta política.	Es un tema de enorme suspicacia en el ciudadano, con fundamento en el pasado.
El FODA identifica que, es *sine qua non* el acercamiento del Estado a la sociedad, no al revés.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (I)

El problema que pone sobre la mesa la experiencia eslovena es la vinculación entre una ciudadanía desconfiada del Estado y éste, manteniéndose al margen de dicha desconfianza. Por otra parte, Eslovenia pone el dedo en la llaga en un hueco insondable que retrata a la perfección al caso mexicano: el trabajo que cada institución y sus respectivas organizaciones hacen por su cuenta, sin cooperar de forma integrada, confiable.

PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.3

Tabla 5.20
Práctica benchmark de Eslovenia ESL.3

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESL.3. Establecer mecanismos de monitoreo a los grupos vulnerables de la población, así como a las víctimas durante el combate a las DOT.	Tras miles de víctimas, es pertinente generar atención focalizada hacia ellas.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Tanto los grupos vulnerables como las víctimas deben ser atendidos por el Estado.	Las políticas y acciones de gobierno a favor de estos grupos, han sido un fracaso rotundo en México.	La población está "vacunada" contra las acciones a favor de esta clase de grupos.	Si se lograra hacer bien esta estrategia, tal vez la sociedad lograra darle su confianza al Estado.	El costo financiero es alto, pero el Estado le debe este servicio al pueblo por entero.	Se cuentan por legión los grupos que están preparados para sacar raja política a esta acción.	La desconfianza contra el Estado es casi hermética.
El FODA identifica que, atender a las víctimas de la guerra contra el narcotráfico es una misión de Estado.						

Elaboración propia.

PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.4

Tabla 5.21
Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.4

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESL.4. Identificar que la guerra contra el crimen organizado es a largo plazo, no ofrecer soluciones inmediatas.	No es factible el engaño como instrumento de comunicación política.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Difícilmente podría encontrarse alguien que estuviera en contra de decir la verdad a la sociedad.	En los cuartos de guerra electoral y político, es válido mentir y prometer.	Decir la verdad no es una práctica que sea general en la historia política de México.	Si la sociedad lo entiende, es un argumento a favor del Estado.	No hay costo financiero identificable.	La resistencia a decir la verdad por parte de los políticos es patológica y sistemática.	La sociedad no sabe cuando el Estado le miente o dice la verdad.
El FODA identifica que, es impostergable hablar con la verdad a la gente: la violencia no cesará por decreto.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (II)

De nueva cuenta aparece lo mencionado en la experiencia alemana: hay que establecer una doctrina de seguridad nacional y no quedarse en políticas públicas, planes, estrategias y demás arsenal lexical. Al alimón con el *benchmark* de la doctrina se aparecen dos dificultades extremas que Eslovenia vive y que se calcan de la experiencia mexicana: el hablar con la verdad a la sociedad y el entender que el corto plazo no es la medida idónea para entender estos temas. Pareciera que los políticos tienen una miopía globalizada: tienen prisa por ganar todas las elecciones pertinentes, pero su lentitud por trabajar en el largo plazo es por decir lo menos, mastodóntica.

PAÍS: ESLOVENIA (ESL), PRÁCTICA ESV.5

Tabla 5.22
Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.5

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ESL.5. Buscar alternativas para reducir la estancia en prisión.	Es indispensable reducir la presurización carcelaria, al menos en el fuero común.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una acción importante para evitar el reciclaje del proceso de aprendizaje delincuencial.	No existe un proceso de control de reos en forma remota, eficiente, en México.	Si el proceso sale mal, habría aun más delincuentes en las calles de México.	Si el proceso es apropiado, las cárceles dejarían de ser escuelas del crimen.	Seguramente el costo de la supervisión externa del reo es alto.	Será una resistencia extrema por parte de políticas conservadores.	Es probable que la gente desconfíe de la medida.
El FODA identifica que, es será indispensable pensar si las cárceles mexicanas funcionan como sistema.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y III)

El *benchmark* esloveno es claro: no es posible crear penas tan altas que alberguen por décadas a delincuentes en tal cantidad que orillen a construir ciudades penitenciarias que a su vez devoren miles de millones de dólares, euros o pesos en mantenimiento; Eslovenia entiende que la estrategia va exactamente en sentido contrario a tener ciudades-cárcel: la generación de alternativas punitivas va desde el combate al rezago de los no enjuiciados, pasando por la distinción del tratamiento jurídico al primodelincuente y claro está, establecer medidas como el arresto domiciliario combinándolo con instrumentos de alta tecnología como los brazaletes que permiten mantener bajo vigilancia permanente al delincuente en condiciones tales que aseguran su supervisión bajo elementales derechos humanos.

Eslovenia parece tener conflictos similares a los mexicanos, por lo que podría ser de utilidad pensar en la aplicación de procesos de comparación, adaptación e implementación de algunas prácticas contra la DOT.

5.1.6. PAÍS: ESTONIA (EST), PRÁCTICA EST.1

Tabla 5.23
Práctica *benchmark* de Estonia EST.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
EST.1. Mejorar la "paga" a los policías y generar "soplones" en sus filas.	La "paga" es buena idea, pero tener ejércitos de soplones tal vez no tanto.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Subir los sueldos es bueno; generar "espías" policíacos inhibe el delito.	Existen casos documentados en México y Colombia que el "espía" policíaco es un fracaso.	El espía termina por ser un instrumento de venganza por cualquier asunto personal o grupal.	En todo caso, es pertinente fortalecer a la oficina de Asuntos Internos.	El costo de subir la "paga" de los policías normalmente es muy alto.	El pago no es problema; el tema de los "espías" es sumamente explosivo.	Ambas medidas son impopulares por completo.
El FODA identifica que, el pago es una buena idea pero aislada no funciona. El espionaje es una pésima iniciativa.						

Elaboración propia.

PAÍS: ESTONIA (EST), PRÁCTICA EST.2.

Tabla 5.24
Práctica *benchmark* de Estonia EST.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
EST.2. .Establecer un programa para evitar nuevos adictos.	Es un programa inaplazable y de obvia importancia nacional.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es acaso, la acción más "vendible" de cualquier plan contra DOT.	El enfoque debe concentrarse a todos los menores, no solo escuelas públicas.	Si se toca a las pandillas, se toca directamente al crimen organizado.	Si se reducen las pandillas, se reducen ejércitos del narcotráfico.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Probablemente, se pensará que las pandillas son un problema de zonas muy concretas.	Fuertes resistencias: se cuentan por cientos, las pandillas en México.
El FODA identifica que, prevenir nuevos adictos y combatir pandillerismo es una medida crucial.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

El *benchmark* de Estonia es tan sencillo como inapelable: mejorar las condiciones de los policías y asegurar lo propio con los informantes que son indispensables en el combate contra la DOT. Por otra parte, el combate de Estonia a su DOT incluye la prevención de

nuevos adictos, agregándole acciones directas contra las pandillas que literalmente son los que colocan la droga en las calles.

5.1.7. PAÍS: FINLANDIA (FIN), PRÁCTICA FIN.1

Tabla 5.25
Práctica *benchmark* de Finlandia FIN.1.

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
FIN.1. .Establecer programas de largo plazo a favor de los jóvenes: prevención de drogas, pandillerismo; primer empleo.	Esta medida va al nervio de la generación de nuevos criminales.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una iniciativa inatacable y muy rentable en lo político y social.	"Lamentablemente" no es una medida que ofrezca rendimientos políticos en el corto plazo.	Si no se hace correctamente puede terminar en un fiasco de alcance generacional.	Puede hacer la diferencia entre generaciones enteras de mexicanos.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Los políticos mexicanos piensan en el corto plazo.	Es común que la sociedad no vea a largo plazo.
El FODA identifica que, no existe otra visualización a largo plazo más competitiva que ésta.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

Finlandia no padece problemas como los que sufre México con la DOT, pero eso no supone que aquel país no padezca drogadicción —y lavado de dinero—. El *benchmark* finlandés se inscribe en la prevención de nuevos adictos, combate a pandillerismo y aseguramiento del llamado "primer empleo" para que los más jóvenes e inexpertos tengan la posibilidad de un ingreso legal que permita mantener a raya a la DOT ávida de consumidores, vendedores, acaso sicarios.

5.1.8. PAÍS: FRANCIA (FR), PRÁCTICA FR.1

Tabla 5.26
Práctica *benchmark* de Francia FR.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
FR.1. .Empoderar agresivamente a los cuerpos municipales para que sean la primera línea de defensa contra las DOT.	Se apuntala el federalismo a través del poder a los municipios.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es un concepto que reasigna por entero la responsabilidad en el combate al crimen organizado, dándole su parte a los municipios.	Es prácticamente un hecho que la mayoría de los municipios en México defiendan la comodidad del statu quo.	Si no se entiende que los municipios son corresponsables del combate al crimen organizado, habrá más violencia y corrupción.	La nueva corresponsabilidad permitiría que los municipios crecieran como entes públicos, inclusive fortaleciendo al federalismo.	Sin duda, habría un mayor impacto financiero inicial al fortalecer a las Policías de Mando Único.	Existen poderes legales y fácticos a los que no les conviene modificar el statu quo.	Es muy posible que la gente no entienda el concepto. Se requiere una fuerte inversión en propaganda.
El FODA identifica que, es una práctica que no solamente beneficia a la seguridad ciudadana sino también al federalismo						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

Puede llamar la atención por lo escueto de la información francesa, pero los documentos disponibles *on line* arrojaron diversas reflexiones, pero de éstas apenas puede darse un solo *benchmark*: el combate a la DOT debe darse en forma primordial por las fuerzas policíacas municipales, ya que éstas son las primeras que tienen contacto en la calle con el delito. Esto no quiere decir que Francia no tenga un cuerpo policiaco federal o equipos especiales para combatir agresiones de alto nivel contra el Estado, pero la intención del Estado se mantiene firme en generar policías municipales fuertes, capacitadas, bien remuneradas y con equipamiento apropiado para acudir a combatir al tú por tú a los delincuentes de alto impacto. La mesa está puesta para la reflexión.

5.1.9. PAÍS: HUNGRÍA (HUN), PRÁCTICA HUN.1

Tabla 5.27
Práctica *benchmark* de Hungría HUN.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
HUN.1. .Identificar ligas entre los grupos criminales locales y los grupos del crimen organizado internacional.	Apoya la visualización general del problema del crimen organizado

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Se cuenta con entes como Plataforma México. las sinergias son obvias entre diversos cuerpos del Estado.	El uso de Plataforma México ha llegado al extremo de la politización en su uso y custodia.	Mientras la intriga palaciega siga en tales rumbos, las sinergias seguirán esperando.	Contar con nodos de identificación criminal permite cortar el flujo de lavado de dinero de-desde el exterior.	Sin duda, sería un golpe estremecedor contra el lavado de dinero por parte de las DOT globales.	Existen poderes legales y fácticos a los que no les conviene modificar el statu quo.	Necesita "venderse" esta clase de acciones a la sociedad.
El FODA identifica que, es una práctica que va por el camino correcto: cortar los fluidos de dinero ilícito.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

Como Francia, Hungría también aporta un solo *benchmark*: identificar los nexos entre los grupos criminales nacionales con los globales, que en términos sencillos supone ubicar los lazos delictivos a partir de los patrones de producción del delito, su ingreso y posterior reparto de dividendos. De manera ajena a lo que dicen los documentos húngaros, se agrega que además de la identificación entre DOT nacionales, hay que pensar en la ubicación de relaciones entre éstas y los movimientos guerrilleros y terroristas; la posibilidad de que una DOT decida unir esfuerzos con organizaciones que tienen "propósitos políticos" hace altamente combustible cualquier escenario político en cualquier país.

5.1.10. PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.1

Tabla 5.28
Práctica *benchmark* de Italia ITA.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ITA.1. Dar seguimiento a las políticas de combate a la delincuencia organizada en forma territorial.	Es la división espacial a nivel "micro" del combate a la delincuencia organizada.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La partición del país en "micro-sitios" es indispensable para ser más eficientes y eficaces contra las DOT.	Es enorme el desafío de generar un padrón de estos sitios, sin que los poderes fácticos intervengan.	Es altamente probable que las DOT intervengan para minimizar el trabajo contra ellas a nivel de "micro-sitios".	Si funciona apropiadamente, se daría un paso gigantesco en contra de las DOT en todo el país.	Es una inversión considerable, pero el costo beneficio es insuperable a favor del Estado en su conjunto.	Habrá resistencias por parte de políticos involucrados en el poder ilícito.	Necesita "venderse" esta clase de acciones a la sociedad.
El FODA identifica que, es una práctica indispensable para efectuar un trabajo real contra las DOT.						

Elaboración propia.

PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.2

Tabla 5.29
Práctica *benchmark* de Italia ITA.2.

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X		X		Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ITA.2. Implementar la Policía de Vecindario.	La policía de proximidad por excelencia en cualquier país

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El retorno del policía de barrio podría inhibir la presencia de delitos del fuero común.	Será difícil combatir la desconfianza generalizada de la sociedad hacia la policía.	Realmente cubrir todos los barrios de México es una tarea que se antoja gigantesca.	El policía de barrio es una medida de realce inmediato para cualquier gobierno.	El monto es considerable por el equipamiento y la vigilancia electrónica a implementar.	¿Quién será el que se lucirá con esta acción?	La gente no va a creer de inmediato que la policía es confiable.
El FODA identifica que, es una práctica idónea aunque de difícil implementación en México.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (I)

La legendaria experiencia italiana tiene varios *benchmarks*: en primer lugar, la aplicación de una doctrina de seguridad nacional que ya se vio en los casos alemán, colombiano y estadounidense. En segundo lugar, el fortalecimiento de los cuerpos policiacos municipales —que son los que nutren a la policía de vecindario— de tal forma que sean éstos los que posean los recursos apropiados para intervenir de inmediato contra la DOT y no caer en

retrabajos costosísimos para la sociedad y obvio, el Estado. En México, los gobiernos locales acostumbran cobijarse en la federación para el combate a la DOT bajo el argumento de que son delitos federales y no del fuero común; la medida mencionada va a contracorriente de dicha comodidad, pero partiendo de la base que es el interés nacional el que debe prevalecer, parece que la discusión carece de sentido.

PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.3

Tabla 5.30
Práctica *benchmark* de Italia ITA.3

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
ITA.3. Implementar Cuartos de Fuerza Policíaca Enlazada.	La optimización de recursos vía un insumo conocido como “C4”.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La idea es optimizar los recursos del Estado para efectuar acciones con menor margen de error.	Se ha “manoseado” el concepto del “C4” en México y hay evidencias de infiltración criminal en algunos de ellos.	Existen dos riesgos: que el modelo no funcione y se ralentice aun más la respuesta; que la infiltración se aun mayor.	Si se consolida el modelo, se daría un gran paso en contra del crimen organizado.	El monto a invertir es alto, pero el costo beneficio es insuperable a favor del Estado.	La infiltración de los “C4” en México incluye a numerosos funcionarios de gobierno.	Es una tema de conocimiento menor para la mayoría de la gente en México.
El FODA identifica que, es una práctica necesaria para perfeccionar la maquinaria del Estado contra las DOT.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (II)

En México se conocen como “C4” y su utilidad ha sido puntualmente cuestionada por dos motivos: primero, el uso de éstos para que los gobernadores premien o castiguen a los alcaldes por motivos políticos; segundo, por el temible grado de filtración que esta clase de organismos tienen por parte de la DOT. Italia vivió ambos flagelos por décadas y sigue confiando en ellos porque permiten centrar en forma de *blitzkrieg* los ataques contra la DOT. Por algo será que los “C4” se mantienen como una opción válida de coordinación entre los distintos elementos con los que cuenta un Estado para la acción directa, en la calle.

PAÍS: ITALIA (ITA), PRÁCTICA ITA.4

Tabla 5.31
Práctica *benchmark* de Italia ITA.4

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
ITA.4. Implementar un número de ayuda integral, que incluye "denuncia anónima", pero también apoyo psicológico y de otra especie.	La idea es hacerle más fácil el contacto al ciudadano con el Estado

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El propósito es idóneo: línea de denuncia, apoyo y servicio en un solo carrier.	Es un experimento inédito de coordinación en México, sujeto a un bajísimo margen de error.	Si el modelo no funciona bien, la gente se aleja automáticamente de las líneas de servicio del Estado en general.	Si funciona apropiadamente el servicio telefónico, la gente confiará gradualmente en el Estado.	Se requiere de cierta inversión, pero el costo beneficio es insuperable en lo social.	Habrá docenas de gobiernos en contra de la medida, porque les "reduce el brillo social".	Es un tema tan sensible que la gente puede darle seguimiento con… una sola llamada.
El FODA identifica que, es una práctica de enorme beneficio mutuo (sociedad y Estado en lo general).						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y III)

El ingrediente más interesante de este *benchmark* radica en la aplicación del número de denuncia con una bifurcación hacia los servicios de atención a víctimas del crimen organizado. De acuerdo a los documentos consultados, el servicio de atención no es una mera cuestión de psicólogos que asisten 24/7 a las personas que lo necesiten, sino también funcionan como un mecanismo de atención integral que permite a la víctima tener acceso a todos los servicios con los que el Estado italiano cuenta para atenderle; por ejemplo: obtener una cita con el médico, cambiar de fecha la reunión con el psicólogo o acudir en forma protegida con el abogado encargado de tramitarle una pensión por la pérdida de un ser querido.

5.1.11. PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.1

Tabla 5.32
Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LIT.1. Establecer estrategias que permitan modificar el esquema de trabajo del Estado contra las DOT, conforme éstas evolucionan.	En México, la iniciativa suelen tenerla las organizaciones criminales.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La idea de anticiparse a las DOT es una fuente de mejora continua en sí misma.	Se requiere de un esfuerzo sistemático y profesional de inteligencia predictiva.	En la experiencia mexicana, la inteligencia predictiva apenas alcanza a preventiva.	Si la idea funciona apropiadamente el efecto sobre las DOT es visible y de corto plazo.	La información de inteligencia puede estar disponible. El costo se da en su procesamiento.	Es indudable que hay sectores y personas a las que no conviene semejante medida.	Esta clase de temas suele estar fuera de la agenda social.
El FODA identifica que, es una medida de enorme relevancia para el combate a las DOT.						

Elaboración propia.

PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.2

Tabla 5.33
Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LIT.2. Considerar que cualquier trabajo en materia de combate al crimen organizado, forzosamente atraviesa diversos periodos de gobierno.	En México, es inexistente la transexenalidad en combate a DOT.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
En el discurso, difícilmente alguien puede considerar a la seguridad como un asunto de "sexenio".	En la realpolitik, sí se considera a la seguridad como un lapso sexenal y hasta patrimonial.	Que al verse sexenal, la seguridad pública federal termine por hacerse "partidista".	Si los actores involucrados lograran captar el mensaje, las DOT serían las perdedoras.	En los hechos, la transexenalidad beneficia al presupuesto de los Estados Nacionales.	Es de entenderse que habría resistencias en todos los grupos políticos.	La gente tiene la impronta del *partidazo* y sus ochenta años de gobierno.
El FODA identifica que, es un asunto crucial la transexenalidad en estos temas, aunque México no lo entienda así.						

Elaboración propia.

Identificación del benchmark probable (I)

El *benchmark* lituano apunta al sentido común: el Estado debe adaptarse al cambio, de la misma forma que lo hace la DOT; no es factible pensar en estrategias que en realidad son una interminable cantidad de reacciones que a su vez multiplican la improvisación contra la delincuencia organizada, fortaleciéndola. Y por supuesto, esta adaptación al cambio no es "sexenal", sino permanente.

PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.3

Tabla 5.34
Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.3

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LIT.3. Cualquier estrategia, política, plan, acción debe aplicarse meticulosamente [como un ciclo PHVA].	La repetición de un ciclo es un ejercicio de disciplina en cualquier actividad.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El uso de ciclos de trabajo obliga a la disciplina en cualquier actividad, pública o privada.	Es proverbial la resistencia al cambio en el modo de pensar en la cultura organizacional pública mexicana.	Si el ciclo de trabajo está mal elaborado, terminará por generar errores estandarizados.	Si el ciclo está bien hecho y se logra implementar, la justicia tiene un aliado en la disciplina de equipo.	Los principales rubros de inversión son: la capacitación y la medición del cumplimiento del logro esperado.	La ausencia de disciplina es una cultura firme en las organizaciones públicas en todo el país.	Es un tema de escaso interés entre la sociedad.
El FODA identifica que, es una medida de optimización de los recursos invertidos en cualquier acción contra las DOT.						

Elaboración propia.

PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.4

Tabla 5.35
Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.4

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LIT.4. Preservar el principio de razonabilidad científica	No se debe trabajar el combate al crimen organizado a base de corazonadas.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La razonabilidad científica va de la mano con la inteligencia policíaca.	La ausencia de razonabilidad científica en las corporaciones mexicanas es literalmente, ancestral.	La corrupción puede oscurecer aun más la impartición de justicia en el país.	Si se logra, se daría un paso enorme en la calidad de las corporaciones policíacas.	Se requiere una ingente inversión para lograr un impacto apropiado.	Se contarían por miles a los afectados por la razonabilidad científica policíaca.	Es un tema de escaso interés entre la sociedad.
El FODA identifica que, es una acción relevantísima, de alto riesgo pero de enormes beneficios para el país.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (II)

Al combinar las prácticas “Lit. 3” y “Lit. 4” se puede identificar una lógica de trabajo: trabajar a partir de hechos y datos, en forma de un ciclo, de tal forma que se prefiera la razonabilidad científica a la intuición, la corazonada, el pago indiscriminado de informantes y hasta —hay que decirlo— la coerción y la tortura como “método colector de datos”.

PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.5

Tabla 5.36
Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.5

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LIT.5. Política integral de combate a las adicciones, “formar defensas morales, civiles y jurídicas” y de empleo para los jóvenes.	Se pretende eliminar al criminal o al adicto del futuro.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La idea va más allá de la adicción: cubre todos los flancos de la “materia prima criminal”.	México no se distingue por su visión a largo plazo en la consolidación de políticas públicas.	Se requiere un tenaz esfuerzo de concertación política y partidista a muy largo plazo.	Si el resultado se cumple, el país puede dar por descontado un lapso de paz y desarrollo social.	La inversión para un proyecto de esta magnitud seguramente tendría que transexenalizarse.	Se contarían por cientos a los actores de todos los calibres interesados en bloquear tal proyecto.	Es un tema critico social, pero de escasa visibilidad en la vida cotidiana.
El FODA identifica que, es una acción de la mayor relevancia y urgencia nacional.						

Elaboración propia.

PAÍS: LITUANIA (LIT), PRÁCTICA LIT.6.

Tabla 5.37
Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.6.

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LIT.6. Programa de empleo flexible que permita a los padres de familia contar con más tiempo para la supervisión de sus hijos y menos tiempo en la calle.	Se pretende eliminar al criminal o al adicto del futuro.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La idea es estupenda porque estrecha vínculos familiares y comunitarios.	Es una práctica inédita en México y en la mayor parte de los países analizados.	Los padres de familia pueden terminar abusando de esta clase de seguridad social.	Si el programa funciona, seguramente bloqueará la posibilidad de cooptar menores por las DOT.	Seguramente el monto es alto en función de la magnitud poblacional a cubrir.	Hay grupos de interés y presión que trabajarán en contra de estas medidas.	Es un tema sumamente sensible y relevante, tal vez adelantado para México.
El FODA identifica que, es una estrategia inteligente y de fuerte contenido social						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y III)

Si se permite la figura literaria, la experiencia lituana se refiere a “generar en los niños y jóvenes, los anticuerpos pertinentes contra la DOT”, a la vez que se permite a los padres de familia tener condiciones laborales apropiadas para mejorar su supervisión hacia sus hijos. Más allá de la tecnicidad de ambas medidas, es obvio que ambas fueron generadas a la luz del sentido común.

5.1.12. PAÍS: LUXEMBURGO (LUX), PRÁCTICA LUX.1

Tabla 5.38
Práctica *benchmark* de Luxemburgo. LUX.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
LUX.1. Trabajar intensivamente contra la delincuencia juvenil.	Se pretende eliminar al criminal o al adicto del futuro.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La causa final es el combate directo a las factorías de probables criminales de alto impacto.	Se requiere de un esfuerzo de los tres niveles de gobierno para lograr resultados verdaderos.	Si se toca a las pandillas, se toca directamente al crimen organizado.	Si se reducen las pandillas, se reducen ejércitos del narcotráfico.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Probablemente, se pensará que las pandillas son un problema de zonas muy concretas.	Fuertes resistencias: se cuentan por cientos, las pandillas en México.
El FODA identifica que, es una estrategia inteligente y de fuerte contenido social						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

Aunque no sea políticamente correcto, es pertinente enfatizar que uno de los países más opacos del planeta en sus temas financieros y de banca, también lo ha sido en materia de combate a la DOT. Con todo, de los documentos consultados se desprende una recomendación interesante: combatir a las pandillas juveniles es pertinente para debilitar a la DOT, considerando que ésta se alimenta de aquellas.

5.1.13. PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.1

Tabla 5.39
Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.1.

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
PB.1. Identificación del grado de riesgo de la policía municipal a ser cooptada por el crimen organizado en las zonas de alta presencia de éste.	Se identifica la "posibilidad de infección" de la DOT contra la policía vulnerable.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El proyecto es idóneo para la seguridad ciudadana y nacional.	¿Cuántos municipios están completamente fuera del rango de control?	¿Qué se hará con los municipios feudalizados por las DOT?	Si se lograra identificar esos riesgos y prevenirlos, se daría un salto de importancia generacional.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Las fuentes más optimistas hablan de 200 municipios feudalizados en el país.	Fuertes resistencias: se cuentan por cientos, las policías municipales feudalizadas en México.
El FODA identifica que, es una acción indispensable para tomar el control de los municipios feudalizados.						

Elaboración propia.

PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.2

Tabla 5.40
Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
PB.2. Separación de las bases de datos de los traficantes en pequeño y los "traficantes involuntarios".	Se identifica a los primodelicuentes y se les da trato diferenciado.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El proyecto permite reducir presión en el sistema de impartición de justicia.	El propio proyecto se presta para comprar y vender la primodelincuencia.	¿Cómo controlar a innumerables puestos de detención en todo el país?	Si logra funcionar, además de menor presión en lo judicial, habrá menos inocentes en la cárcel.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Es un proyecto que la oposición puede politizar de inmediato.	Si funciona, será un gran estimulo para que la gente confíe en el Estado.
El FODA identifica que, es una acción que ante todo reduce el margen de error de la justicia.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (I)

La primera práctica no es recomendable, sino indispensable: identificar el grado de vulnerabilidad de las policías municipales debe formar parte de cualquier manual contra la DOT; por lo que se refiere a la segunda práctica, es de notorio interés el que Países Bajos trabaje en la separación de aquellas personas que fueron utilizadas como "burros" sin saberlo, en el aeropuerto o la estación de autobuses. Esta práctica contra DOT también es

sumamente recomendable en materia de derechos humanos, pues la presunción de inocencia debe mantenerse como tal, especialmente en aquellos casos en los que a las claras se percibe que el traficante no es tal, sino una víctima de la delincuencia organizada.

PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.3

Tabla 5.41
Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.3.

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
PB.3. Programa de sensibilización contra potenciales colaboradores operativos del crimen organizado.	Se reduce la oferta de probables colaboradores de las DOT.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El objetivo es idóneo: reducir personas dispuestas a ser halcones, ventanas, muros, etc.	Es un proyecto inédito en México. Y muy poco aplicado en otras partes del mundo.	La principal amenaza es que las DOT opten por otras fuentes de personal: las escuelas, por ejemplo.	Si funciona, las DOT comenzarían a quedarse sin ojos en hoteles, bares, calles.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Existen numerosos grupos de presión que buscarán detener esta medida.	No faltaría alguna OSC que considere que esta sensibilización afecta los derechos de las personas.
El FODA identifica que, es una estupenda idea, de bajo costo económico y grandes ventajas en la lucha contra las DOT.						

Elaboración propia.

PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.4

Tabla 5.42
Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.4

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
PB.4. Establecer un programa de verificación real de que los trabajadores sexuales no sean explotados de manera alguna.	Se acotan los espacios para la trata y colateralmente, las ETS.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
La idea es regular la prostitución, erradicando la clandestinidad y la presencia de DOT.	Involucra legalizar la prostitución en México.	Se contaría por ejércitos a los grupos de presión que detendrían semejante medida.	Si se logra, se combaten varios delitos de alto impacto, al mismo tiempo.	El costo beneficio lo hace prácticamente auto-financiable.	Existen numerosos grupos de presión que buscarán detener esta medida.	Algunos grupos religiosos y doctrinarios harían un gran lío.
El FODA identifica que, si se detiene la prostitución clandestina, se le cierran algunas puertas a la DOT.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (II)

La práctica “PB.3” es interesante, pues pretende inhibir a todas aquellas personas que pudieran formar parte del ejército de informantes o halcones del crimen organizado. Es sin

duda una idea que podría aplicarse en el caso mexicano a gran escala, considerando el modus operandi de los grupos delictivos en hoteles, restaurantes, sitios de taxis, etc. En el caso de la “PB.4”, se trabaja contra la DOT en el ramo de la prostitución, buscando que este oficio sea legal y con ello se mine una de las principales fuentes de ingreso de la delincuencia organizada.

PAÍS: PAÍSES BAJOS (PB), PRÁCTICA PB.5

Tabla 5.43
Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.5

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
PB.5. Jurídicamente, existe una diferenciación puntual entre la mariguana y las demás drogas, sea cual sea.	Se le da distancia a la mariguana respecto a la cocaina y heroina.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El propósito es abrirle paso a un potencial acuerdo con EEUU y su demanda de cannabis.	Supone entender que el abolicionismo no es una barrera funcional en este problema.	Se contaría por ejércitos a los grupos de presión que detendrían semejante medida.	Si se logra, se combaten varios delitos de alto impacto, al mismo tiempo.	Si se lograra, el presupuesto mexicano dedicado a combatir este problema, se desplomaría.	Existen numerosos grupos de presión que buscarán detener esta medida.	Algunos grupos religiosos y doctrinarios harían un gran lío.
El FODA identifica que, si se considera a la mariguana una mercancía exportable, se despoja de ganancias astronómicas a las DOT, al quitarle todo halo de clandestinidad a la cannabis. Una suerte de TLC para una sola sustancia.						

Elaboración propia.

Identificación del benchmark probable (y III)

Para numerosos grupos de presión, los alcances de la mariguana y la cocaína o las drogas sintéticas son idénticos. En la experiencia de Países Bajos, la mariguana está legalizada y sujeta a controles puntuales, mientras que las drogas duras son perseguidas por la ley. Desincentivar la utilidad de la mariguana a la DOT es importante si se considera que a nivel mundial es la droga más consumida —si se hace de lado al alcohol y al tabaco, claro—, ya que una considerable fuente de ingresos de los criminales organizados procede de la cadena de suministro de ella. Por supuesto, habrá que pensar que si se dan pasos firmes para su legalización en México, no pocos grupos de presión vinculados al narcotráfico intentarán impedirlo.

5.1.14. PAÍS: PORTUGAL (PT), PRÁCTICA PT.1

Tabla 5.44
Práctica *benchmark* de Portugal. PT.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X		X		Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
PT.1. Transportación segura del tabaco. (Portugal es "cliente" de las mafias transnacionales que operan desde Montenegro).	El tabaco es una fuente de "divisas" de las DOT.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El fin es cerrarle una fuente de financiamiento a las diversas DOT.	Es un delito invisible, tanto en lo político como en lo mediático.	Se enfrentaría el Estado a las mayores DOT especializadas en tabaco a nivel mundial.	Si se logra, las DOT globales y nacionales resentirán un financiamiento enorme.	Se requiere de una fuerte inversión para atacar a las DOT del tabaco como ocurre con otras sustancias.	Existen numerosos grupos de presión que buscarán detener esta medida.	Para la gente en general, este delito es invisible.
El FODA identifica que, es importante combatir a las DOT del tabaco porque entre otras cosas, se golpearía a mafias vinculadas entre sí que trabajan trata, narcóticos, lavado de dinero y contrabando de mercancías diversas.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

De la mínima cantidad de datos obtenidos del caso portugués, se extrae una práctica que debe considerarse relevante para México: combatir a las mafias del contrabando de cigarrillos. Entre las innumerables razones para mantener y fortalecer tal trabajo se encuentra uno de salud pública que va más allá de la intención oficial del gobierno federal en el sentido de reducir el tabaquismo: es obvio que por más esfuerzos que las autoridades practiquen para disuadir a los fumadores de no continuar en su adicción, éstos no lo harán porque al final del camino es una decisión personal que bien puede inscribirse en el territorio de la libertad individual; así que, una acción de gran calado por parte del gobierno federal es asegurarse al menos que los fumadores mexicanos consuman tabaco y no una cantidad ingente de compuestos cuya naturaleza se desconoce, en el entendido de que pueden ser aún más tóxicos que el cigarrillo legalmente producido y sujeto a una gama de obligaciones sanitarias.

5.1.15. PAÍS: REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA (GB), PRÁCTICA GB.1

Tabla 5.45
Práctica *benchmark* de Reino Unido de la Gran Bretaña. GB.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X		X		Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
GB.1. Perfeccionar mecanismos de protección a informantes	Darle seriedad al tema de la seguridad de los "testigos protegidos".

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una tarea apremiante al interior de la PGR.	Es exorbitante el número de fallos en la seguridad de los testigos protegidos, desde 2000.	Un testigo protegido sin "protección" queda indefenso y al mejor postor.	De funcionar, la confianza institucional se estimulará al interior de la PGR.	Es necesaria una fuerte inversión sostenida para esta clase de perfeccionamiento a largo plazo.	Políticamente ofrece un botín por cada filtración de las declaraciones del testigo.	La mayoría de las personas no considera relevante esta situación.
El FODA identifica que, es prioritario perfeccionar los mecanismos de protección a testigos clave.						

Elaboración propia.

PAÍS: REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA (GB), PRÁCTICA GB.2

Tabla 5.46
Práctica *benchmark* de Reino Unido de la Gran Bretaña. GB.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X		X		Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
GB.2. Establecer un sistema de contabilidad único para todas las corporaciones policíacas del país, retirando la función contable de la policíaca.	Elimina la función contable de las policías y las deja en manos de un organismo competente e imparcial.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Acabaría de golpe con las fallas en la gestión de recursos en las policías.	Causaría una avalancha de acciones en su contra, porque se elimina la arbitrariedad en el uso de los recursos.	El descontento generalizado seguramente causaría problemas de gobernabilidad nacional.	Si funciona, se acabaría un universo de opacidad en la gestión de miles de millones de pesos.	Habría que pensar en una reingeniería de todas las corporaciones policíacas del país.	Las policías pueden buscar apoyo partidista y viceversa. Va al nervio de la discrecionalidad.	La mayoría de las personas no considera relevante esta situación.
El FODA identifica que, es una acción impactante contra la corrupción, la opacidad y las DOT.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable

Ambas prácticas son relevantísimas, pero sobresale la "GB.2", en el sentido de "des-burocratizar" las corporaciones policiacas y con ello facilitar su trabajo. Es importante entender que la experiencia británica no desapareció la función administrativa; más bien estableció que dicha función sea realizada por personal no enfocado a la labor directa de combate a la DOT.

5.1.16. PAÍS: REPÚBLICA CHECA (RCH), PRÁCTICA RCH.1

Tabla 5.47
Práctica *benchmark* de República Checa. RCH.1

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
RCH.1. Trabajar en la prevención de futuros criminales desde el jardín de niños hasta estudiantes de nivel licenciatura	Se eliminan recursos humanos para el crimen del futuro.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Este programa va más allá que cualquier otro: arranca desde el kínder.	Debe considerarse su aplicación en todo el país en educación pública y privada.	Requiere de un esfuerzo educativo transexenal y ajeno a la partidización.	Si se logra, los resultados positivos serán generacionales.	Se requiere de una inversión sólida sostenida durante sexenios (sin mencionar trienios).	En una cultura política como la mexicana, habría riesgo de eliminarla el siguiente sexenio.	Algunos sectores pensarán exagerado el iniciar en kínder estos temas.
El FODA identifica que, es factible trabajar con un modelo de sensibilización que cubra todos los niveles escolares, más allá de cualquier preferencia ideológica, doctrinaria, religiosa, etc.						

Elaboración propia.

PAÍS: REPÚBLICA CHECA (RCH), PRÁCTICA RCH.2

Tabla 5.48
Práctica *benchmark* de República Checa. RCH.2

Tipo de práctica			Visión del delito		Aplicación	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	Aportación de la práctica
RCH.2. Efectuar “Control de Confianza” a los trabajadores de la banca y en general de cualquier organización financiera.	Se eliminan recursos humanos para el lavado de dinero

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				Diagnóstico de la aplicabilidad		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
Es una medida que combate a los miembros de las DOT al interior del sector financiero.	Sería una medida impopular al interior del sector financiero.	Es de esperarse una resistencia brutal por parte de este grupo de presión.	Si se consolidara, el lavado de dinero tendría un muro frente a sí en México.	Probablemente, el gasto sería repartido entre sector público y el sector financiero.	Es de esperarse un ejército de cabilderos de las finanzas operando en contra de la medida.	Es probable que tuviera respaldo social.
El FODA identifica que, es una acción que ataca directamente al corazón de las DOT.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (I)

Podría pensarse que la experiencia checa no aporta nada a la práctica de la prevención en niños y jóvenes contra la DOT pero no es así, si se leen con cuidado sus textos: señalan iniciar ese trabajo desde el Jardín de Niños. Y en cierta forma se extiende tal prevención hasta los niveles profesionales, ya que incluye al control de confianza en trabajos vinculados

con la savia de la delincuencia organizada: el lavado de dinero. Resulta por demás interesante pensar en la posibilidad de que México universalice el control de confianza en todos los puestos de trabajo de los sectores financiero y bancario, incluyendo a las cajas de ahorro, firmas especializadas en envío de remesas y las casas de empeño que proliferan en todo el país.

PAÍS: REPÚBLICA CHECA (RCH), PRÁCTICA RCH.3

Tabla 5.49
Práctica *benchmark* de República Checa. RCH.3

Tipo de práctica			**Visión del delito**		**Aplicación**	
Correctiva	**Preventiva**	**Predictiva**	**General**	**Particular**	**Aislada**	**Vinculada**
X	X	X	X			Sí

Descripción de la práctica	**Aportación de la práctica**
RCH.3. Implementar la figura del asistente en prevención criminal.	Se canaliza la participación activa del ciudadano en el tema.

Aplicabilidad en el caso mexicano						
FODA genérico de la práctica analizada				**Diagnóstico de la aplicabilidad**		
Fuerzas	**Debilidades**	**Amenazas**	**Oportunidades**	**Financiera**	**Política**	**Social**
El ciudadano, entrenado, trabaja como "desarrollador comunitario" en zonas de alta delincuencia.	Existe un riesgo para el ciudadano que se involucre en estas tareas.	Cualquier "desarrollador comunitario" que sea herido o muerto, es un botín político.	Si funciona, sus beneficios a nivel de barrio son enormes y altamente visibles.	Se requiere de entrenamiento y equipamiento para este colectivo de ciudadanos.	Es un botín político que será utilizado apenas se dé el primer herido en esta estrategia.	Es muy posible que la gente considere que "estas cosas son tarea de la policía".
El FODA identifica que, es una idea novedosa en México pero permite establecer trabajadores comunitarios, vinculados con el barrio, aunque remunerados por el gobierno.						

Elaboración propia.

Identificación del *benchmark* probable (y II)

El "desarrollador comunitario" checo es un vínculo entre los cuerpos policiacos y la sociedad, que permite agilizar el dialogo y acción entre ambos; por supuesto, el riesgo ahí está por varias razones, sobresaliendo una para el potencial caso mexicano: si un "desarrollador" es asesinado por la DOT, se requerirán de pocos minutos para partidizar su muerte por parte de los institutos políticos de oposición, haciendo que la estrategia pueda disminuirse o de plano desaparecer por intereses puntualmente ajenos a la nación. La práctica ahí está. Será cuestión de analizar sus potencialidades en México.

VI. PRÁCTICAS *BENCHMARK* Y CRUCES DIVERSOS

En el apartado inmediato anterior, se visualizan aquellas prácticas que se identificaron bajo los criterios de selección ya mencionados, en dieciséis países. Como podrá observarse, no se presenta en dicho apartado a Canadá, Colombia y Estados Unidos. Las razones por las que no se presentaron fueron las siguientes:

- Canadá es un país con fuerte presencia de DOT a la vez que dispone de un mecanismo competitivo de respuesta para minimizar sus efectos; sin embargo, tras una minuciosa investigación, se concluyó que sus *benchmarks* no eran susceptibles de una "imaginaria" implementación en el caso mexicano, por las enormes diferencias que existen entre la cultura contra la DOT en Canadá y México. Por otra parte y aunque suene increíble, no se identificó documentación sobre los trabajos del Estado canadiense en materia de combate a la DOT, salvo la insólita excepción del SLEIPNIR, misma y que resulta imposible de visualizar en su potencial implementación en México porque su aparato federal de Inteligencia ni de lejos se encuentra en el mar de calma que sus pares en Canadá; tan solo hay que pensar que en el lapso 2006-2011, llegó un momento en que había dispositivos de Inteligencia en: BANXICO, CISEN, PGR, SEDENA, SEMAR, SHCP y SSP, sin omitir al SNSP. Así las cosas, se optó por exhibir los elementos del SLEIPNIR sin pretender una "implementación imaginaria" porque lisa y llanamente se ignora —con la precisión debida y fundamentada— bajo qué circunstancias se mueve en 2013 la Inteligencia federal mexicana.
- El caso colombiano es prácticamente el reverso de Canadá para este trabajo; si la complejidad adaptativa de lo canadiense es una piedra de molino para efectos de análisis, Colombia ofrece una avalancha de documentos de la mayor relevancia sobre su experiencia de combate contra la DOT, a razón de dieciocho tomos repletos de métodos, razonamientos, epistemología *ad hoc*. No cabe duda que la experiencia colombiana es la *Opus Magna* a consultar por parte de México, considerando la cercanía cultural y un elemento tristemente vinculatorio: ambas naciones son relevantísimas productoras y comercializadoras de narcóticos para Estados Unidos. Tal hermandad es imbatible para efectos de ubicar *benchmarks* propicios para

implementar en el caso mexicano. Considerando lo anterior, se llegó a una conclusión obvia: el trabajo de la Policía Nacional de Colombia no solamente es el *benchmark* del *benchmark* para México; es fútil intentar condensar en este capítulo tanta y tan valiosa reflexión que los militares y policías colombianos se han formulado y editado en los tomos de referencia, por lo que se obvió intentarlo. La sección dedicada a Colombia de este estudio intenta —malamente— presentar un esbozo de la labor de Bogotá contra una DOT tan compleja como agresiva, nada menos que las FARC y un pequeño pero sólido grupo de cárteles que envían ingentes cantidades de narcóticos hacia Estados Unidos a la vez que le hacen la guerra al Estado colombiano. Acaso Italia podría ofrecer una analogía así y lejos, algunas naciones como Bulgaria y Montenegro. No más.

- Por último, Estados Unidos ofreció una lectura insólita sobre su caso: por un lado, exhibe cantidades enormes de información sobre lo que hace contra ciertas actividades de DOT pero como ya se dijo en abundancia en el apartado “La guerra de los enfoques”, la tripolaridad americana no deja espacio para entender a cabalidad adónde está la responsabilidad de un país que es adicto, policía global y supervisor monopólico. En otras palabras: se llegó a la conclusión de evitar el intento de clasificación de sus prácticas contra la DOT como *benchmark* porque al menos desde el punto de vista metodológico, no hay medios para identificar su aplicación en el terreno, ya no se diga la evaluación de sus resultados. Es imposible visualizar si las recomendaciones que Estados Unidos da al mundo entero para combatir al lavado de dinero del crimen organizado, las practica a rajatabla, particularmente en los estados de Delaware, Nevada y Wyoming; no hay forma de encontrar trazos de razonabilidad en un país con docenas de millones de adictos duros a la cocaína, cuando su política interior no admite que existen grupos de DOT propiamente estadounidense pero sí importada de México o Colombia. Por tales razones, se dejó a Estados Unidos fuera de las tablas de “Prácticas populares e innovadoras”, aunque sí se le admitió —junto a Canadá y Colombia— en ejercicios de comparación del IDH y de Opacidad Financiera, ya que en ambos índices existe evidencia más o menos confiable de su desempeño, considerando que son organizaciones ajenas a Washington las que producen tales estudios.

6.1.1. Prácticas “populares” por país (prácticas de mayor recurrencia)

En esta gráfica se apunta la relación entre los países que fueron identificados con alguna práctica y en este caso, el grado de “importación” por parte de otras naciones que forman parte de la misma base de países estudiados. Si algunos países no aparecen en las tablas, se debe a que sus prácticas no se consideran “populares” o adoptadas por otras naciones.

Tabla 6.1.
Identificación de las prácticas usuales al interior de las naciones *benchmark*

País	Policía de barrio o vecindario	Delimitación por espacios pequeños	Gobierno municipal empoderado	Enfoque a niños y adolescentes	Mecanización vs. lavado de dinero	Apoyo a policías rurales	Vinculación Estado y Sociedad	Atención especializada a víctimas	Vocería específica sobre	Cambio modelo penitenciario	Policía enfocada hacia la paz	Recuperar zonas feudalizadas	Prácticas acumuladas por país
1.Alemania			X										1
2.Bélgica	X	X	X										3
3.Chipre				X	X								2
4.Eslovaquia			X	X		X	X						4
5.Eslovenia				X				X	X	X			4
6.Estonia				X									1
7.Finlandia									X				1
8.Francia			X										1
9.Hungría													0
10.Italia	X	X											2
11.Lituania				X			X	X		X			4
12.Luxemburgo				X									1
13.Países Bajos													0
14.Portugal													0
15.Reino Unido													0
16.República Checa		X	X	X	X					X			5
Países que adoptan esta práctica	2	3	5	7	2	1	2	2	2	3	0	0	

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Al analizar esta gráfica, se encuentra que la práctica más popular de las identificadas en el *benchmark* es el “enfoque preventivo hacia niños y adolescentes”, aunque hay que entender que existen niveles: algunos Estados van desgranando de manera fría y documentada la realidad que ocurre entre los pequeños del kínder y los jóvenes de la universidad, tal y como lo apuntan los documentos de Eslovenia; ya de lejos, la segunda práctica más popular es el empoderamiento de los municipios que va a contracorriente de algunas voces mexicanas que desean la hiperconcentración de potestades a nivel federal

para combatir al crimen organizado. Aun documentos de superficialidad obvia como el de Alemania o el de Luxemburgo consideran crucial darle el poder pertinente a los cuerpos policíacos cercanos a la gente, aunque es de entenderse que el policía de barrio no se enfrentará contra un grupo de sicarios armados con fusiles; hay que identificar que la policía municipal debe contar con todo lo necesario para mantener controlado un territorio otrora dominado por las DOT y para la agresión definitiva, se encuentran las Policías Nacionales, las Gendarmerías, las Fuerzas Especiales. Todos coinciden en que las Fuerzas Armadas no deben funcionar como policías, razón que justifica a fuerzas federales con capacidad apropiada para apoyar a las fuerzas estatales y municipales.

Por lo que se refiere a los países que más y menos prácticas populares aplican, se dan los datos siguientes:

- República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Lituania son los países que más prácticas populares ocupan, con cuatro respectivamente. Llama la atención que estas naciones no son calificadas por la prensa internacional ni de lejos un “Estado fallido” como alguna vez lo han sido nuestros vecinos latinoamericanos. Es probable que en estas naciones, la prevención sea un punto a considerar, salvo Eslovenia y el problema que padece de trata.
- En el extremo opuesto se encuentran: Hungría, Países Bajos, Reino Unido, así como Portugal sin una sola práctica popular implementada. Salvo Hungría, todos los demás tienen un denominador común, consistente en albergar en su territorio a organismos internacionales financieros, políticos, culturales, militares.

¿Qué arrojan estos datos en tanto cuanto prácticas populares contra las DOT se refiere? Esencialmente, que no hay relación entre medidas populares y nula presencia de las DOT en esos Estados o dicho de otra manera, no hay relación entre la aplicación de una medida de combate en determinado país y que esa medida por sí sola sea un espantapájaros para la delincuencia organizada. No hay excepciones a esta regla, ni siquiera Luxemburgo con sus problemas de delincuencia juvenil, adicciones a diversas sustancias, así como diversos conflictos vinculados al lavado de dinero y los ciberdelitos.

6.1.2. Las prácticas innovadoras por país (prácticas pioneras)

Tabla 6.2.
Identificación de las prácticas innovadoras al interior de las naciones *benchmark*

País	Control de confianza al sector financiero	Ciudadano como operador comunitario	Educación desde kínder hasta licenciatura	Línea telefónica de asistencia múltiple	Atención a víctimas de DOT	Reingeniería al sistema penitenciario	Erradicación de zonas feudalizadas	El ciudadano elige en urnas a los jefes de los cuerpos policíacos	Quitar área financiera interna a las policías	Separación jurídica del *cannabis* respecto a los demás narcóticos	Sensibilizar a potenciales miembros de DOT	Más tiempo de los padres con sus hijos	Oferta de mejor vida a cultivador rural del *cannabis* y amapola	Operación psicológica en zonas de violencia real o potencial	Identificación de todo el territorio nacional por "micro-territorios"	Legalizar prostitución para combatir a la trata y eliminar nodos nacionales	Prácticas acumuladas por país
1.Alemania																	0
2.Bélgica		X														X	2
3.Chipre	X																1
4.Eslovaquia		X															1
5.Eslovenia		X			X	X											3
6.Estonia			X														1
7.Finlandia																	0
8.Francia																	0
9.Hungría																	0
10.Italia				X	X										X		3
11.Lituania												X					1
12. Luxemburgo																	0
13.Países Bajos										X	X	X				X	4
14.Portugal																	0
15.Reino Unido								X	X								2
16.República Checa	X	X	X														3
Países que adoptan esta práctica	2	4	2	1	2	1	0	1	1	1	1	2	0	0	1	2	

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Al analizar esta gráfica, aparecen algunas cosas que llaman la atención respecto a la relación entre el crimen organizado, su persecución y la creatividad envuelta en todo esto. Si algunos países no aparecen en las tablas, se debe a que sus prácticas no se consideran "innovadoras". Véase:

- Existe una práctica favorita: "los ciudadanos como operadores comunitarios de la seguridad" —lo que supone entrenamiento, supervisión, equipamiento y probable

pago al ciudadano, además de un riesgo real— en 4 de 16 países: Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia y República Checa.

- Si se analiza a los países que más prácticas innovadoras utilizan, Países Bajos, Eslovenia, Italia y República Checa son los punteros; luego entonces, los países que más prácticas innovadoras aplican contra el crimen organizado, no necesariamente son los mismos que aparecen en la frecuencia más alta de aplicar una práctica concreta; salvo un caso —Italia— que bien podría justificar esa doble conducta a partir de la escalada de violencia y feudalización que ha sufrido por años; cabe preguntarse porqué Países Bajos es el líder si no dispone de problemas al estilo colombiano. Acaso, la prevención sería una opción de respuesta y que dicho país es sede de un tumulto de organismos internacionales.
- En sentido inverso, de los países analizados, seis —Alemania, Finlandia, Francia, Hungría, Luxemburgo y Portugal— no aplican una sola medida innovadora. Yendo a mayor profundidad, ninguno de los países citados aplica “la erradicación de zonas feudalizadas”, lo cual no quiere decir de ninguna manera que no tengan territorios en dichas condiciones —llama particularmente la atención el caso de Hungría—.
- En el caso concreto del Estado alemán —que es el mayor productor de precursores químicos para metanfetaminas de Europa— además de ser un centro de lavado de dinero, llama la atención lo exiguo de sus documentos oficiales sobre combate a las DOT entregados al EUCPN —utilizados en este escrito— que depende de la Comisión Europea, ya que constan de dos páginas —frente a los dieciocho tomos del gobierno colombiano—.

Finalmente, hay que considerar que en términos de efectividad de las medidas innovadoras, los datos son imposibles de verificar porque cada gobierno tiende a inflar los resultados positivos y reducir los negativos, aun en aquellas naciones adonde la transparencia es una prioridad. Con todo, en el apartado correspondiente se presenta una visualización general sobre algunos datos que podrían constituir el esquema básico de indicadores de desempeño de los países analizados respecto al combate a las DOT y a partir de ello, identificar líneas probables de intersección con las prácticas aplicadas, ya sean las “más populares” o las innovadoras.

6.1.3. A mayor DOT, ¿mayores prácticas contra DOT?

Tabla 6.3.
Identificación de las prácticas usuales al interior de las naciones *benchmark*, por actividad de DOT

País	Prácticas populares acumuladas por país	Prácticas pioneras por país	Total de prácticas contra DOT por país	Índice de Desarrollo Humano 2011	Indicadores de presencia de Delincuencia Organizada Transnacional en dicho país.	¿Se cumple la correlación, a mayor DOT, mayores prácticas?
Colombia	**9**	**3**	**12**	**87**	**Sede de las FARC y productor no. 1 de cocaína para Estados Unidos.**	√
Brasil	**6**	**1**	**7**	**84**	**Segundo consumidor mundial de cocaína; territorios feudalizados por el narcotráfico.**	√
Portugal	**0**	**0**	**0**	**41**	Punto estratégico de ingreso a Europa.	
Lituania	**4**	**1**	**5**	**40**	Presencia de DOT.	
Hungría	**0**	**0**	**0**	**38**	**Presencia intensa de diversos grupos criminales de Rusia y Bulgaria.**	√
Eslovaquia	**4**	**1**	**5**	**35**	Uno de los principales productores de drogas sintéticas en Europa.	√
Estonia	**1**	**1**	**2**	**34**	Presencia de DOT.	
Chipre	**2**	**1**	**3**	**31**	Importante lavador de dinero en la zona.	
Reino Unido	**0**	**2**	**2**	**29**	El segundo centro de lavado de dinero más importante del mundo entero.	
República Checa	**5**	**3**	**8**	**27**	**Importante lavador de dinero en la zona; numerosas** DOT **rusas operan ahí.**	√
Luxemburgo	**1**	**0**	**1**	**25**	Uno de los cinco centros financieros más importantes del mundo para lavar dinero.	
Italia	**2**	**3**	**5**	**24**	**Cuatro de las** DOT **más importantes del mundo radican en Italia.**	√
Eslovenia	**4**	**3**	**7**	**21**	**Es uno de los principales centros exportadores de personas para trata.**	√
Finlandia	**1**	**0**	**1**	**22**	Centro mundial de ciberdelitos de alto impacto.	
Francia	**1**	**0**	**1**	**20**	**Prácticamente todas las** DOT **del mundo cuentan con representantes en Francia.**	√
Bélgica	**3**	**2**	**5**	**18**	Importante productor europeo de toda clase de narcóticos. Lavador de dinero.	
Alemania	**1**	**0**	**1**	**9**	El más competitivo fabricante de precursores para drogas sintéticas.	
Canadá	**2**	**1**	**3**	**6**	Lavador de dinero y productor de cannabis de clase mundial.	
Estados Unidos	**1**	**0**	**1**	**4**	**Docenas de miles de pandillas trabajan al servicio del narcomenudeo.**	√
Países Bajos	**0**	**4**	**4**	**3**	Importante lavador de dinero global; uno de los cinco más importantes.	

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

En este gráfico sí se apuntó a Brasil, Canadá, Colombia y Estados Unidos para atender la presencia real de DOT en ellos y poder compararlos. Esta gráfica pretende identificar alguna línea probable entre la presencia de DOT de enorme poder y la implementación de prácticas para combatirlas en un país específico. Nueve de los países del *benchmark* cuentan con DOT de enorme poder pero se dan algunas observaciones interesantes:

- Los centros de lavado de dinero global no evidencian prácticas contra DOT —léase Reino Unido, Estados Unidos, Luxemburgo—.
- Estados Unidos posee miles de pandillas vinculadas al crimen organizado pero no tiene los *benchmarks* que Brasil o Colombia llevan funcionando por años.

- Visualizando la presencia de DOT en un país específico y comparando el IDH respectivo, tampoco tiene relación; de hecho, se hace más amplia la brecha entre presencia de DOT e IDH alto.

La información hace pensar que un país puede tener a una o diez DOT de enorme poder y no implementar una política agresiva contra ellas. Por otra parte, se observa que naciones como Estados Unidos con sus docenas de miles de pandillas o los graves problemas de fanáticos al borde del nacionalsocialismo como Luxemburgo no implementan prácticas de alto impacto en la calle; también llama la atención que naciones como Francia, Reino Unido o Canadá que disponen de algunos de los mejores servicios de inteligencia interior y exterior del mundo entero, no se apliquen a fondo en el problema. Esta suma de conductas podría orillar a una reflexión que no puede comprobarse o desmentirse en este documento porque no forma parte del proyecto original pero que sí se deja sobre la mesa para una investigación posterior: ¿las naciones que implementan las acciones más drásticas y creativas contra las DOT son aquellas que previenen o por el contrario, son las que han visto desbocarse el problema por todos los bordes de sus respectivos Estados? Si lo anterior no fuera así, ¿porqué naciones como Eslovenia y Chipre se dirigen abiertamente a una implementación de gran calado de medidas contra las DOT y cuál sería la razón por la que Portugal y Hungría se mueven a velocidad de rémora para contrarrestar las acciones de la criminalidad organizada? No hay interés en abundar sobre este componente que ha egresado de los datos analizados, pero llama poderosamente la atención que tal vez, la agresividad para combatir a las DOT no radica en los innumerables tratados y convenios multilaterales sobre el tema, sino en una cuestión seguramente más burda: sentir el agua en el cuello de la gobernabilidad en tal forma que la única razón para lanzarse contra los criminales es desatar un frente en cada calle, tal y como ha ocurrido en Brasil, Colombia y México.

6.1.4. A menor IDH, ¿mayores prácticas contra DOT?

Tabla 6.4.
Visualización de las prácticas usuales e innovadoras al interior de las naciones *benchmark*, identificando probable relación con IDH alto o bajo

País	Prácticas populares acumuladas por país	Prácticas pioneras por país	Total de prácticas contra DOT por país	Índice de Desarrollo Humano 2011	¿Se cumple la correlación menor IDH, más prácticas contra DOT?	El país tiene BAJA actividad de DOT	El país tiene MEDIANA actividad de DOT	El país tiene ALTA actividad de DOT
Colombia	9	3	12	87	√			Capital global de cocaína
Brasil	6	1	7	84	√			2º consumidor cocaína mundial
Portugal	0	0	0	41		Puente continental narcóticos		
Lituania	4	1	5	40	√	Puente continental narcóticos		
Hungría	0	0	0	38		Lavador de dinero		
Eslovaquia	4	1	5	35	√	Productor de droga sintética		
Estonia	1	1	2	34			Paraíso apuesta ilegal	
Chipre	2	1	3	31		Lavador de dinero		
Reino Unido	0	2	2	29				Lavador de dinero global
República Checa	5	3	8	27	√	Lavador de dinero		
Luxemburgo	1	0	1	25				Paraíso global lavado de dinero
Italia	2	3	5	24	√			Epicentro mafias históricas
Eslovenia	4	3	7	21	√	Exportador de personas para trata		
Finlandia	1	0	1	22		Ciberdelitos a gran escala		
Francia	1	0	1	20		Puente continental narcóticos		
Bélgica	3	2	5	18	√		Productor de droga sintética	
Alemania	1	0	1	9			Productor de precursores	
Canadá	2	1	3	6		Lavador de dinero		
Estados Unidos	1	0	1	4				Cliente global no. 1
Países Bajos	0	4	4	3				Lavador de dinero global

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Este gráfico se limita a reordenar por IDH —del más bajo al más alto de la lista de los países estudiados— y mostrar si existe alguna relación entre un IDH determinado y una mayor o menor implementación de prácticas contra DOT, así como ayudar a comprender mejor el comportamiento de los países analizados y acaso, establecer alguna inferencia respecto al horizonte mundial:

- Si bien es cierto que Brasil y Colombia son países que comparten tanto un lugar bajo en el IDH global —84 y 87— y que ambos son prototipo de conflictividad por motivos

de crimen organizado y más puntualmente del narcotráfico, parece que es la feudalización y la violencia las que les han orillado a implementar prácticas de combate; en el caso de estos dos países, el IDH parece no ser el factótum para establecer una política integral contra las DOT.

- Por el contrario; si se revisa a los países con mayor IDH —Alemania, Estados Unidos, Países Bajos, Canadá— ocurren cosas curiosas. Países Bajos y Canadá sí han dispuesto de acciones contra las DOT pero Alemania y Estados Unidos se ha ido por lo bajo pese a que el país teutón es uno de los principales productores de precursores para elaborar drogas sintéticas y el segundo es el mayor consumidor de cocaína en el mundo entero, sin omitir la participación de Wall Street en lavado de dinero a escala planetaria.
- Si se dirige la mirada a los países con mayor participación de lavado de dinero en el mundo entero que aparecen en el estudio realizado —Estados Unidos, Luxemburgo, Reino Unido—, de inmediato se borra cualquier relación entre combate al crimen organizado “en la calle”. Pareciera entonces, que la prosperidad permite ocultar al crimen organizado y evitar un baño de sangre en la vía pública, tal y como ocurre en Brasil y Colombia.
- Si se revisa el caso de países con problemas focalizados de mafia muy agresiva pero no sangrienta, se tiene que República Checa —y su grave problema de tráfico de personas—, Finlandia —una de las capitales globales del ciberdelito— o Chipre —y su lavado de dinero— parecen no mantener relación entre sus mafias y las prácticas para combatirlas con un IDH específico.

Puede especularse de acuerdo a la información vertida en este gráfico, que no hay relación entre un IDH bajo y una política agresiva contra las DOT; parece ser que la relación se da entre la percepción que el Estado tenga de sus DOT y a partir de ello elaborar su plan de gobierno; es decir, que parece ser que los Estados son los que tienen al final del camino, la posibilidad de implementar una serie de medidas contra las DOT o bien de no considerarlas lo que lleva a una consideración un tanto perturbadora: la soberanía de una nación que siempre es aceptada y unánimemente defendida en los más altos tribunales internacionales, es al mismo tiempo la llave para permitir que la DOT feudalice un país

entero, por complacencia de una *nomenklatura*, una autocracia, una tiranía. Estamos frente a un problema nuevo de gobernabilidad, por cortesía de la globalización.

6.1.5. ¿Cómo estaba la violencia de alto impacto en 2007?

Tabla 6.5.
Visualización de la relación entre IDH y violencia de alto impacto
en los países *benchmark* en 2007

País	Índice de Desarrollo Humano 2007/8	INDICE DE PAZ 2007. Donde "0" es paz absoluta y "120" es Estado fallido.	¿En qué parte de la lista 2007 se encuentra el país?
Colombia	75	115	↑
Estados Unidos	12	95	↑
Brasil	70	82	→
Chipre	28	50	→
Reino Unido	16	48	→
Lituania	43	42	→
Francia	10	33	→
Italia	20	32	→
Estonia	44	27	→
Países Bajos	9	20	↓
Hungría	36	18	↓
Eslovaquia	42	17	↓
Eslovenia	27	15	↓
República Checa	32	13	↓
Alemania	22	12	↓
Bélgica	17	11	↓
Canadá	4	8	↓
Portugal	29	8	↓
Finlandia	11	6	↓
Luxemburgo	18	ND	

Colombia y Estados Unidos están en el 20 por ciento de mayor violencia en la lista de 120 (120-96).

El tramo 26 a 95 es la porción de la Lista con violencia media de alto impacto (de DOT).

En 2007, Estados Unidos contaba con: 2.0 de "homicidios", 3.0 en "terrorismo político", 4.0 en "actos terroristas" y 5.0 en "sobrepoblación carcelaria". En esa misma fecha, Brasil contaba con 5.0 en "homicidios", 4.0 en "terrorismo político" y 3.0 de "manifestaciones violentas" frente a 2.0 de Estados Unidos en ese mismo lapso.

El tramo 1 a 25 es la porción de la Lista con menor violencia de alto impacto.

México ocupaba la posición 78 y tenía 4.0 de "homicidios", 3.0 de "terrorismo político", 2.0 de "actos terroristas", 3.0 de "manifestaciones violentas" y 1.9 de "sobrepoblación carcelaria"

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Esta gráfica ilustra el comportamiento de los veinte estados "fijos" que integran el *benchmark* de este análisis, a la luz de la pormenorización que sobre su violencia doméstica desarrolló el Instituto de Economía y Paz, en 2007. Véase el caso de Estados Unidos, que es el segundo más violento de la lista, apenas por debajo de Colombia, considerando la obviedad que en esos años Bogotá estaba en plena guerra contra una feudalización armada por barones de la droga y Washington no tenía mayores preocupaciones internas, salvo la

inminente derrota de los republicanos en las elecciones presidenciales. Hay que tomar en cuenta que el listado 2007 era de 120 posiciones en las que esta última cifra equivalía a Estado fallido —Irak ocupaba esa posición, seguido de Sudán— y los sitios primero y segundo suponen una paz casi absoluta —léase Noruega—; en otras palabras, Colombia estaba a un paso de ser vecino de categoría de Irak. Si se revisa a los países punteros en prácticas innovadoras, ocurren cosas como las siguientes:

- Colombia implementó sus dieciocho tomos de estrategia vía PNC por esas épocas, lo que supone que en su caso fue una decisión de Estado y no una ocurrencia. Puede decirse que fue una decisión de sobrevivencia del Estado.
- Italia se encontraba a la mitad de la tabla, a años luz del Estado fallido; sin embargo, con cuatro mafias del mayor poder asentadas históricamente en su territorio y con un hombre llamado Silvio Berlusconi en el poder, podría decirse que también estaban trabajando a contrarreloj, particularmente si se considera la práctica mafiosa de cobrar “piso” a toda clase de trabajadores.
- Países Bajos ya se encuentra en la parte menos delicada de la lista; se perfilaba como uno de los veinte países del mundo con mayor paz identificada en el estudio; empero, su característica de lavador de dinero en esa zona europea podría ser un estimulante para generar prácticas contra las DOT. Sería la excepción de la regla.
- República Checa y su décimo tercera posición la suponen aun más pacífica que Países Bajos pero habrá que considerar la influencia que las mafias rusas y búlgaras caen sobre ella, además de ser un lavador de dinero en esa zona.

Puede decirse que en 2007, los países involucrados en el *benchmark* tienen una característica común: salvo los dos casos obvios —Colombia y Brasil— la mayoría inmensa no tenía razones de violencia extrema como para pensar en estrategias para combatir DOT; por su parte, Estados Unidos se exhibía como un país sumamente violento; Luxemburgo era-es un cuarto oscuro que no permite identificar ninguna clase de señal para establecer si las dos cuartillas que entregó al EUCPN y que ya fueron reseñadas en el apartado correspondiente, corresponden a la realidad o bien se trata de un mero trámite protocolario en el marco de sus obligaciones en la Unión Europea. Así las cosas, cabe interrogarse si en el caso estadounidense no se produce una paradoja en términos de ser un país muy violento

—en 2007— a la vez que consumidor y simultáneamente, ofrecía magros recursos vía Iniciativa Mérida para que algunos impidan a sangre y fuego que los narcóticos lleguen a su territorio.

6.1.6. ¿Cómo estaba la violencia de alto impacto en 2012?

Tabla 6.6.
Visualización de la relación entre IDH y violencia de alto impacto
en los países *benchmark* en 2012

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	¿En qué parte de la lista 2012 se encuentra el país?
Colombia	87	144	↑
Estados Unidos	4	88	→
Brasil	84	83	→
Chipre	31	73	→
Lituania	40	43	→
Estonia	34	41	→
Francia	20	40	→
Italia	24	38	→
Reino Unido	29	29	↓
Países Bajos	3	28	↓
Eslovaquia	35	26	↓
Hungría	38	17	↓
Portugal	41	16	↓
Alemania	9	15	↓
República Checa	27	13	↓
Bélgica	18	11	↓
Finlandia	22	9	↓
Eslovenia	21	8	↓
Canadá	6	4	↓
Luxemburgo	25	ND	

El 20 por ciento de máxima violencia es de 127

Colombia no sale del 20 por ciento de mayor violencia en las listas 2007

El tramo 33 a 125 es la porción de la lista con violencia media de alto impacto (de DOT).

En 2012, Estados Unidos tiene: 2.0 de "homicidios", 3.0 en "terrorismo político", 2.0 en "actos terroristas" y 4.5 en "sobrepoblación carcelaria". En esa misma fecha, Brasil mantenía sus niveles de violencia similares a 2007, pero había ido recuperando el control de las favelas y las UPP funcionaban a todo vapor.

En 2012, Barack Obama canceló los programas militares en Irak y Afganistán; esto desplomó el Índice de violencia para

El tramo 1 a 32 es la porción de la Lista con menor violencia de alto impacto.

México ocupa la posición 135 y tiene 4.0 de "homicidios", 4.0 de "terrorismo político", 2.0 de "actos terroristas", 3.0 de "manifestaciones violentas" y 2.0 de "sobrepoblación carcelaria". "Muertes por conflictos internos" saltó de 1.0 en 2007 a 5.0 en 2012.

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Esta gráfica ilustra el comportamiento de los veinte estados "oficiales" *benchmark* de este análisis, a la luz de la pormenorización que sobre su violencia doméstica desarrolló el Instituto de Economía y Paz, en 2012. Como podrá observarse, Colombia —144— sigue en la cima de la máxima violencia al interior de los países considerados en el *benchmark*, situándose en el área de aquellas naciones con graves peligros de gobernabilidad, como

Libia —147—, Pakistán —149— o Chad con 145 puntos. Estados Unidos se encuentra lejos de la zona de riesgo, aunque todavía a gran distancia de la tranquilidad que posee su vecina Canadá —4— o inclusive, su aliado Reino Unido —29—. El propósito de este gráfico es exhibir las condiciones de 2012 y la influencia aparente de Barack Obama en el caso estadounidense para reducir la violencia de aquel país; empero, para poder identificar el verdadero status de todas estas naciones, hay que echar mano de un comparativo entre la paz identificada en 2007 y 2012.

6.1.7. ¿Hubo cambios de IDH y violencia de alto impacto entre 2007 y 2012?

Tabla 6.7.
Visualización de los cambios de IDH y violencia de alto impacto
en los países *benchmark* entre 2007 y 2012

País	Índice de Desarrollo Humano 2007/8	Índice de Desarrollo Humano 2011	¿Cambios en IDH, entre 2007 y 2012? ¿Se desploma el IDH?	INDICE DE PAZ 2007. Donde "0" es paz absoluta y "120" es Estado fallido.	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	¿Cambios en Índice de paz, entre 2007 y 2012? ¿Se desploma la +paz?
Colombia	75	87	↓	115	144	↓
Estados Unidos	12	4	↑	95	88	↑
Brasil	70	84	↓	82	83	↓
Chipre	28	31	↓	50	73	↓
Lituania	43	40	↑	48	43	↑
Estonia	44	34	↑	42	41	↑
Francia	10	20	↓	33	40	↓
Italia	20	24	↓	32	38	↓
Reino Unido	16	29	↓	27	29	↓
Países Bajos	9	3	↑	20	28	↓
Eslovaquia	42	35	↑	18	26	↓
Hungría	36	38	↓	17	17	→
Portugal	29	41	↓	15	16	↓
Alemania	22	9	↑	13	15	↓
República Checa	32	27	↑	12	13	↓
Bélgica	17	18	↓	11	11	→
Finlandia	11	22	↓	8	9	↓
Eslovenia	27	21	↑	8	8	→
Canadá	4	6	↓	6	4	↑
Luxemburgo	18	25	↓	ND	ND	ND

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

En doce de los veinte países de este *benchmark*, se desploma el IDH entre 2007 y 2012, subiendo apenas en los siete restantes —Estados Unidos, Lituania, Estonia, Países Bajos, Eslovaquia, Alemania, República Checa y Eslovenia— a la vez que la paz se desploma en el mismo lapso en 12, con una incógnita —Luxemburgo—; cuatro con comportamiento positivo al alza —Estados Unidos, Lituania, Estonia y Canadá— y tres en idénticas condiciones —Hungría, Bélgica y Eslovenia—. Puede decirse que entre 2007 y 2012, mejoró de manera irrebatible tanto la paz como el IDH en Lituania, Estonia y acaso Eslovenia. En el caso de Colombia, tanto el IDH como la paz bajaron aún más, caso similar al de Brasil aunque debe observarse que éste último frenó mucho su caída o dicho de otra forma, sigue cayendo pero a menor velocidad lo que tarde o temprano detonará positivamente. Por lo que se refiere a Estados Unidos, el caso es interesante: su IDH ha mejorado dramáticamente, de la décima segunda posición a la cuarta de la tabla del PNUD; por el lado de la violencia, la salida de Irak y Afganistán catapultó al país con mayor consumo de cocaína en el mundo, de la posición 95 a la 88 en menos de seis años; aunque no venga al caso —considerando que este documento no es un análisis politológico estricto—, puede inferirse que Barack Obama ha hecho un buen trabajo entre 2008 y 2012.

Así las cosas, los datos analizados en términos de IDH y paz respecto a implementación de prácticas —tanto populares como innovadoras— para combatir a las organizaciones del crimen organizado sugieren lo siguiente:

- Recordando que Países Bajos, Colombia, Italia y República Checa son los que más prácticas innovadoras aplican y que Colombia y Brasil son los que más prácticas populares aplican, es indudable que no hay relación alguna entre la aplicación de tales medidas y la mejora del IDH, al menos en el lapso analizado.
- Por lo que se refiere a la mejora de la paz, ni en Brasil ni Colombia se demuestra que existe una relación en el lapso analizado y que permita suponer que la tranquilidad se modifica a la alza por la implementación de las medidas.
- En el caso de los países que disponen de un crecimiento obvio de paz en el lapso de referencia —Estados Unidos, Lituania, Estonia y Canadá—, se observa que poseen las siguientes características en común: a) los cuatro son consumidores de narcóticos, tanto “naturales” como sintéticos; b) los cuatro son centros de lavado de

dinero, respetando la magnitud de cada cual; c) los cuatro forman parte de la OTAN; d) y, los cuatro son sede de organismos internacionales, ya sea civiles o militares.

Luego entonces, parece que existen factores exógenos que facilitan la productividad de las medidas implementadas contra las DOT, más allá de la buena voluntad de los gobiernos involucrados en ello.

6.1.8. ¿Existe una relación entre opacidad y paz?

Si comparamos la Opacidad Financiera —mediante el FSI 2011— con el IDH 2011 y la Violencia identificada en el Índice de Paz 2012 —todos, indicadores más o menos cercanos en tiempo-año—, encontramos algunas líneas de interés.

Tabla 6.8.
Visualización del Índice de Secretismo Financiero 2011, el IDH 2011 y el Índice de Paz 2012, considerando que en el caso del primer índice, no hay ediciones anteriores

Nótese que: Luxemburgo, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Bélgica y Canadá poseen un FSI que señala alta opacidad financiera, mientras que sus niveles de violencia son bajos, excepto Estados Unidos. No hay datos de FSI sobre Colombia y Brasil.

Como se observa, el IDH es muy alto siguiendo la lógica de un FSI opaco: Bélgica (3), Estados Unidos (4), Canadá (6), Alemania (9). La vinculación IDH con IFS se cumple con Reino Unido (29) y Luxemburgo (25) si se considera al Pareto de los países con mayor IDH.

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".
Colombia	87	144	-
Estados Unidos	4	88	5
Brasil	84	83	-
Chipre	31	73	20
Lituania	40	43	-
Estonia	34	41	-
Francia	20	40	-
Italia	24	38	35
Reino Unido	29	29	13
Países Bajos	3	28	39
Eslovaquia	35	26	-
Hungría	38	17	56
Portugal	41	16	50
Alemania	9	15	9
República Checa	27	13	-
Bélgica	18	11	15
Finlandia	22	9	-
Eslovenia	21	8	-
Canadá	6	4	24
Luxemburgo	25	ND	3

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Esta gráfica permite identificar si existe alguna relación entre un Estado con opacidad financiera para almacenar dineros procedentes de fuentes ilícitas con un IDH alto y paz alta. De acuerdo a lo que puede visualizarse, sí existe una relación fuerte de lo expuesto en los casos de: Bélgica, Estados Unidos, Canadá y Alemania. En el caso de Reino Unido y Luxemburgo sí se cumple una paz alta con opacidad financiera, pero se reduce el IDH aunque no demasiado si se considera que éste índice muestra 192 países, por lo que podría decirse que pese a todo, éstos dos últimos países se encuentran en el Pareto de la prosperidad —las primeras 38 posiciones— con los sitios 29º y 25º respectivamente. A partir de lo anterior puede pensarse que además del conjunto de *benchmarks* que se mencionaran más adelante en su apartado correspondiente, existe otro *benchmark* adicional, uno que queda en el tintero y que será atendido en una oportunidad futura, en otro medio. El *benchmark* adicional consiste en las siguientes líneas de visualización:

- Al estudiar la relación IDH con mayores prácticas contra las DOT, se encuentra que el IDH no supone de manera alguna un incremento contra estas organizaciones criminales.
- Cuando se revisa la relación entre un país con altas cantidades de DOT y la supuesta respuesta del Estado respectivo a implementar mayores medidas contra dichos criminales, tampoco se muestra consistencia en ello, siempre y cuando no exista violencia abierta, en las calles.
- Al reflexionar sobre las prácticas innovadoras contra las DOT, se observa que no hay relación entre su implementación y la cantidad de DOT que se encuentren en los países anfitriones.
- Si se contemplan las prácticas populares contra las DOT, se ubicará que los países con mayor IDH no aplican tales medidas.
- En los casos de Luxemburgo, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Bélgica y Canadá se cumple una relación precisa, consistente en un IDH alto —de la posición 1 a la 38 de la lista de 192 países—; un índice de paz alto —excepto Estados Unidos— y un FSI que exhibe una alta opacidad bancaria.

La identificación del *benchmark* que se asoma al análisis es que parece existir una relación directa entre mantener opacidad bancaria y financiera en el sistema nacional de un

Estado, combinado con un IDH alto para mantener paz estable a lo largo del tiempo. No es factible confirmar esta noción conclusiva a partir de un contraste porque el FSI no dispone de información en los casos de Brasil y Colombia, pero permite atisbar una explicación al porqué de la estabilidad en ciertas naciones adonde se concentran docenas de millones de adictos con miles de pandillas o bien, otros países que producen los mejores precursores para drogas sintéticas del mundo y no padecen una guerra interna. Hay tema de sobra para la reflexión y la investigación sobre este hallazgo en particular.

6.1.9. Dos *watchdogs* hacia las mismas naciones

Véase un ejercicio de comparación entre los datos del *Financial Secrecy Index* 2011[2] —FSI— contra los de *Know Your Country* —KYC—, con última actualización al 22 de febrero de 2013. Para ubicar mejor los hallazgos, es menester estratificarlo país por país, mostrando el *ranking* preciso.

Caso Colombia

Tabla 6.9.
Visualización del FSI contra KYC para Colombia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".
Colombia	**87**	**144**	**-**	**141**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Colombia no aparece en el *chart* de FSI. En KYC se encuentra en una posición delicada, en el mismo rango de los 64 puntos adonde hace compañía a Israel, Chad, Guam y República de África Central. El elemento que une a Colombia con sus compañeros de lista es la violencia interna, pero ¿en qué grado?

[2] Paradoja: al ingresar el 2 de febrero de 2014 al website de Financial Secrecy Index para consultar las bases de datos de 2011, éstas ya no se encontraban en ninguna parte.

Caso Estados Unidos

Tabla 6.10.
Visualización del FSI contra KYC para EE. UU.

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".
Estados Unidos	**4**	**88**	**5**	**13**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Estados Unidos tiene en FSI el quinto lugar, lo que le ubica como puntero en términos de "paraíso fiscal"; por su parte, KYC no lo vé como tal y lo sitúa junto a naciones como ¿Reino Unido? y San Marino. La diferencia de visiones es enorme. Como se verá más adelante, Reino Unido y Estados Unidos son en realidad más opacos de lo que parece, pese a la incuestionable primacía de ambos en la generación de toda suerte de planes y programas para combatir el lavado de dinero a escala internacional.

Caso Brasil

Tabla 6.11.
Visualización del FSI contra KYC para Brasil

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".
Brasil	**84**	**83**	**-**	**77**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Brasil no tiene datos en FSI a la vez que en KYC se encuentra junto a Gibraltar, Anguila, Mónaco, Trinidad y Tobago o Turkmenistán. Sus vecinos de tabla son paraísos fiscales, por lo que algo llama la atención: ¿Brasil es un paraíso fiscal con una violencia alta en sus favelas? Algo señala KYC al respecto: esta nación no dispone de mecanismos regulatorios apropiados para prevenir el trasiego de dinero con fines de financiamiento al terrorismo[3] —*SR.II Criminalise terrorist financing*—. Así las cosas, ¿Colombia ronda el mismo problema? De acuerdo a KYC, se encuentra peor que Brasil, ya que entre otras cosas, su sistema para identificar y notificar movimientos sospechosos de dinero es incompleto[4]

[3] Véase KYC (s.f.a).
[4] Véase KYC (s.f.b).

—*SR.IV Suspicious transaction reporting*—. Al compararse el *chart* entre Brasil y Colombia, sí tiene sentido la calificación asignada por KYC.

Caso Chipre

Tabla 6.12.
Visualización del FSI contra KYC para Chipre

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[5]
Chipre	**31**	**73**	**20**	**34**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Chipre es percibido "relativamente" igual por ambas organizaciones, si se ubica exclusivamente en lo numérico; las diferencias saltan al ubicar vecinos de listas. En FSI,[6] Chipre es vecino de Guernsey —una isla dependiente de la Corona Británica— y Líbano, a la vez que en la lista de KYC es vecino de Botswana y República Checa. Según FSI, Líbano tiene una calificación cercanísima a Canadá —397.3 contra 366.2, apenas separados por Macao—, mientras que en KYC, Guernsey está a la altura de Islas Caimán e Isla de Man. ¿Qué ocurre entonces? Por los datos de KYC, Guernsey tiene un eficiente modelo de gobernabilidad[7] que incluye el cumplimiento de medidas contra DOT y terrorismo —sin omitir un envidiable 1% de desempleo—. En ese sentido, Chipre es menos competitivo para combatir DOT y lavado de dinero.

Caso Lituania

Tabla 6.13.
Visualización del FSI contra KYC para Lituania

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know Your Country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo"[8].
Lituania	**40**	**43**	**-**	**15**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

5 Véase KYC (2011).
6 Véase FSI (2011).
7 Véase KYC (s.f.c).
8 Véase "Country risk ratings", de *Know Your Country*…

Lituania no dispone de datos en FSI; en KYC ocupa una posición de riesgo muy bajo, teniendo como vecinos a Hungría y Francia. Aquí se tiene un problema similar a Chipre, en el sentido que Lituania luce "segura" junto a Francia pero se desploma junto a Hungría. Al revisar el *dossier* que KYC posee respecto a Lituania se encuentra que posee debilidades serias en "controles contra lavado de dinero así como en controles para movimientos accionarios de compra o venta de empresas y reportes en caso de movimientos sospechosos; mecanismos regulatorios apropiados para prevenir el trasiego de dinero con fines de financiamiento al terrorismo"; así como "su sistema para identificar y notificar movimientos sospechosos de dinero es incompleto",[9] lo que lleva a una intriga mayor, ya que Francia tiene oquedades que llaman la atención —máxime en un país que cuenta con sus propias "Listas Negras" para clasificar paraísos fiscales, por ejemplo— y que se verán en el apartado correspondiente.

Caso Estonia

Tabla 6.14.
Visualización del FSI contra KYC para Estonia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know Your Country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo"[10].
Estonia	**34**	**41**	**-**	**4**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Estonia es uno de los máximos punteros "positivos" para KYC; revisando su dossier específico, se encuentra que solamente tiene un punto de alarma para efectos de riesgo, mecanismos regulatorios apropiados para prevenir el trasiego de dinero con fines de financiamiento al terrorismo[11] —*SR.II Criminalise terrorist financing*—. En ese sentido, sí tiene sentido la calificación asignada.

[9] Véase KYC (s.f.d).
[10] Véase "Country risk ratings", de *Know Your Country*…
[11] Véase KYC (s.f.e).

Caso Francia

Tabla 6.15.
Visualización del FSI contra KYC para Francia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo"[12].
Francia	**20**	**40**	**-**	**14**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Francia es uno de los grandes misterios de esta comparación; de un lado, se sabe que esta nación es una experimentada combatiente contra la DOT global, al grado de impartir toda suerte de cursos de capacitación sobre el tema a docenas de policías nacionales en todo el mundo —eso sin omitir que tiene su propia "Lista Negra" de naciones que ofrecen riesgo estructural y/o sistémico para efectos de evasión impositiva[13]—; empero, en FSI no tiene calificación propiamente dicha a la vez que en KYC se ubica en la posición 14, teniendo como vecinos a Estados Unidos y Reino Unido. Revisando su *dossier*, se encuentra que Francia tiene un área no atendida en términos de su capacidad probada para evitar trampas corporativas en lo que se refiere a intercambio de activos y sus consabidas ventajas fiscales —*Arrangements for asset sharing*[14]—. ¿Qué pensar en términos de la capacidad francesa para combatir DOT? KYC sugiere que la opacidad financiera puede ser un elemento a considerar en la reflexión sobre París como *benchmark* global contra el crimen organizado.

Caso Italia

Tabla 6.16.
Visualización del FSI contra KYC para Italia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo"[15].
Italia	**24**	**38**	**35**	**19**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

12 Véase KYC (2011).
13 Los actuales integrantes de la "Black List" francesa son: "[…] Anguilla, Belize, Brunei, Costa Rica, Dominica, Grenada, Guatemala, Cook Islands, Marshall Islands, Liberia, Montserrat, Nauru, Niue, Panama, Philippines, St. Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines […]". Datos actualizados al 9 de marzo de 2013 por los autores de KNC. Véase: Offshore "Jurisdiction Blacklists-France" (KYC s.f.l).
14 (KYC s.f.l).
15 Véase KYC (2011).

Italia está a la mitad de la lista de la opacidad de FSI a la vez que para KYC es uno de los países menos "riesgosos" en una lista de 220. KYC se muestra más sólido en su análisis si se considera que el Estado italiano ha peleado ferozmente contra cuatro de las DOT más peligrosas en la historia global y encima tiene a poderes fácticos que le estorban sistemáticamente —las logias P2, P3 y P4 serían un buen ejemplo—. ¿En qué parte se sesga FSI? Probablemente en el hecho que su evaluación se concentra en opacidad financiera pero no se mete a mayores profundidades.

Caso Reino Unido

Tabla 6.17.
Visualización del FSI contra KYC para Reino Unido

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[16]
Reino Unido	**29**	**29**	**13**	**12**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Reino Unido es por mucho, el *Gedankenproblem* mayor de este breve análisis. De un lado, es uno de los principales centros financieros mundiales; del otro, se le exhibe en los dos *charts* como un ente opaco, propicio a toda clase de actividades vinculadas con DOT. Por su parte, FSI lo ubica como vecino intermedio de Bermuda y Panamá,[17] lo que permite hacer ingratas inferencias; por otra parte, KYC lo pone en medio de San Marino y los Estados Unidos.[18] Dentro de las observaciones del *dossier* que le corresponde a Reino Unido, KYC considera que al igual que Lituania, no posee controles apropiados para supervisar movimientos accionarios de compra o venta de empresas[19] y la posibilidad de que se utilicen organizaciones caritativas así como de envío de remesas para canalizar fondos ilícitos, desde y hacia territorio británico.[20] El tema de las remesas no está suficientemente controlado por las autoridades británicas y en más de un sentido se parece al problema que experimenta México con los dineros que millones de connacionales envían a sus familiares; llama la atención que la oficina encargada de atender los temas de lavado de dinero al

16 Véase KYC (2011).
17 Véase FSI (2011).
18 Véase KYC (2011).
19 Véase KYC (s.f.f.).
20 Señala la nota: "[…] Two areas that were identified in the assessment as being of growing concern were the abuse of charitable organizations to raise and distribute funds, and the abuse through money service business (MSB) sector (including alternative remittance services) to move funds […]". Extraído del IMF Report-U*nited Kingdom: Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism* —agosto 2011— (KYC s.f.f.).

interior del gobierno de los Estados Unidos —*US Department of State Money Laundering Assessment*, INCSR— tenga a su principal aliado militar —Reino Unido— en la misma lista[21] y situación que a su "patio trasero" por donde ingresan toneladas de narcóticos anualmente.

Caso Países Bajos

Tabla 6.18
Visualización del FSI contra KYC para Países Bajos

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[22]
Países Bajos	**3**	**28**	**39**	**21**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Países Bajos está por debajo de la media en FSI y es de un riesgo muy bajo en la opinión de KYC; revisando el *dossier* de éste último,[23] se observa que existen áreas de oportunidad respecto a este país y el Espacio de Schengen, ya que por la frontera con Alemania se dan las facilidades para el tráfico de diversas mercancías.[24] Así las cosas, al momento de comparar lo que ambas "calificadoras" señalan sobre Países Bajos, se encuentra una seria disparidad de criterios en su análisis. Probablemente la diferencia radica en que FSI solamente se dirige a revisar criterios bancarios y financieros, a la vez que KYC va un poco más allá. De cualquier manera, no deja de llamar la atención que en un país estratégico para la gobernabilidad europea se tengan los "agujeros" que KYC marca vía Schengen entre Países Bajos y Alemania. Cabe la inquietud de suponer en una restricción enérgica a Schengen en el mediano plazo, utilizando argumentos como el vertido y de paso se cierre el libre tránsito a personas que tienen la ciudadanía comunitaria pero que al no encontrar trabajo debidamente remunerado en sus países de origen, se dediquen a peinar Europa para encontrar algo que les permita sostenerse dignamente.

21 Véase KYC (s.f.f.).
22 Véase KYC (2011).
23 Véase KYC (s.f.g.)
24 Dice el texto: "[…] Although there are few controls on national borders within the Schengen Area of the European Union (EU), Dutch authorities run special operations in the border areas with Germany and Belgium to keep smuggling to a minimum […]".Extraído del IMF Report-United Kingdom: Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism ─agosto 2011─ (KYC s.f.g).

Caso Eslovaquia

Tabla 6.19.
Visualización del FSI contra KYC para Eslovaquia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[25]
Eslovaquia	**35**	**26**	**-**	**41**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Eslovaquia no posee calificación en FSI, a la vez que en KYC se encuentra en una posición cuya vecindad con Rumania y Bulgaria hacen pensar en un territorio propicio para toda clase de encuentros entre DOT; empero, al consultar en su *dossier*[26] se observa que apenas tiene dos elementos de llamar la atención: por una parte, es lugar de tránsito de narcóticos y otro tipo de mercancías ilícitas; por otra, carece de la regulación apropiada para combatir el lavado de dinero. Así las cosas, es llamativo que un país con tan pocas amenazas endógenas y exógenas[27] sea colocado junto a Bulgaria, una de las capitales del crimen organizado en Europa; empero, ambos *watchdogs* ofrecen un nivel de estratificación más alto que organismos internacionales enfocados en el tema, como UNODC.

Caso Hungría

Tabla 6.20
Visualización del FSI contra KYC para Hungría

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[28]
Hungría	**38**	**17**	**56**	**16**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Hungría está en el tercio menos riesgoso del *ranking* de FSI a la vez que KYC lo coloca en un rango de riesgo tan bajo como Lituania y Francia, siendo tal diferencia algo que llama poderosamente la atención. En otras palabras, es interesante que FSI no lo considere como

25 Véase KYC (2011).
26 Véase KYC (s.f.h.).
27 La CIA considera a Eslovaquia como productor y consumidor de droga sintética. Su expediente no es ni de lejos similar al de Bulgaria, que lo considera nada menos que el principal punto de distribución de cocaína sudamericana para Europa y con fuertes problemas de lavado de dinero a nivel corporativo. Véanse CIA (s.f.c y s.f.e).
28 Véase KYC (2011).

un país en riesgo alto pero KYC mantiene sus reservas. Consultando el *dossier* pertinente,[29] esta última organización considera que Hungría está en la "lista de observación"[30] —que no en la "Black List"— del Fondo Monetario Internacional porque su economía "aún" depende demasiado del dinero en efectivo y no de las transacciones electrónicas, además de tener "fuertes" actividades de prostitución, tráfico de narcóticos y de mercancía de contrabando. Según el citado reporte, Hungría no constituye un riesgo para la gobernabilidad de la región, además de que dice no tener información de grupos del crimen organizado transnacional operando en ese país. Al respecto, la CIA afirma[31] que sí existe tal actividad. Así las cosas, lo pertinente es seguir un dicho de uso común en los pasillos de Inteligencia: si hay duda, no hay duda.

Caso Portugal

Tabla 6.21.
Visualización del FSI contra KYC para Portugal

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[32]
Portugal	**41**	**16**	**50**	**20**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Portugal está en la parte "escasamente" oscura del *ranking* de FSI; por su parte, KYC lo califica como de muy bajo riesgo. Este país azotado por la crisis más agresiva que ha experimentado la Unión Europea, tiene una agenda de riesgos que no pudo revisarse a fondo en los datos que proporcionó a la EUCPN y que se revisan en el apartado correspondiente. Con todo, KYC identifica al lavado de dinero y al trasiego de drogas como un elemento incontrovertible,[33] situación que se confirma con el apartado correspondiente a este país por la CIA.[34]

29 Véase KYC (s.f.i).
30 Véase la referencia sobre Hungría en "US State Department Money Laundering Report–2012" (KYC s.f.i)."
31 El document de la CIA señala sobre Hungría: "[…] transshipment point for Southwest Asian heroin and cannabis and for South American cocaine destined for Western Europe; limited producer of precursor chemicals, particularly for amphetamine and methamphetamine; efforts to counter money laundering, related to organized crime and drug trafficking are improving but remain vulnerable; significant consumer of ecstasy […]". Véase CIA (s.f.e.).
32 Véase KYC (2011).
33 Véase KYC (s.f.j).
34 Véase: CIA (s.f.g)

Caso Alemania

Tabla 6.22.
Visualización del FSI contra KYC para Alemania

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[35]
Alemania	**9**	**15**	**9**	**28**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Alemania está a un paso de ser paraíso fiscal según FSI —junto a Bahrein y las Islas Vírgenes Británicas—, a la vez que KYC lo ubica como vecino de riesgo de Polonia, Singapur y Chile; este último reporte[36] considera a Alemania como un país atractivo para lavar dinero y no olvida que algunas de sus principales farmacéuticas también producen precursores para drogas sintéticas. Y por si fuera poco, señala que su legislación en materia de combate al lavado de dinero es insuficiente. En tal tenor, puede suponerse que el gran promotor de las medidas de austeridad que naciones como Grecia o Portugal deben atragantarse para recibir apoyos de la *Troika,*[37] padece algunos problemas de cierta seriedad. Todo lo anterior sin considerar una seguidilla de funcionarios públicos alemanes[38] de primer nivel que han renunciado por plagio de su tesis doctoral, por ejemplo.

Caso República Checa

Tabla 6.23.
Visualización del FSI contra KYC para República Checa

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[39]
República Checa	**27**	**13**	**-**	**33**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

República Checa no tiene calificación en el *ranking* del FSI a la vez que KYC ofrece una posición positiva; en su *dossier* particular, el gobierno de Praga tiene como áreas de

35 Véase KYC (2011).
36 Véase KYC (s.f.k).
37 Mote popular con el que se conoce a la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.
38 Entre ellos, sobresalen: Karl Theodor zu Guttenberg, ministro de Defensa, y Annette Schavan, ministra de Educación. Ambos, funcionarios del gabinete de Angela Merkel. Sendos casos han sido comentados por los especialistas en plagios de un sitio alemán cuyo nombre no podría ser mejor: "Gutten Plag" (Guttenplag.wikia.com s.f.).
39 Véase KYC (2011).

oportunidad —entre otras— un dato espeluznante: en esa nación de escasos 10 millones y medio de habitantes se mueven alrededor de 40 mil millones de dólares anuales por parte de las diversas DOT.[40] Por otra parte, el mismo informe señala que este pequeño país es un lugar de trasiego de cigarrillos, CD´s y DVD´s de contrabando, que entran y salen a través de once espacios de libre tránsito de mercancías, legales y autorizados por Praga. ¿Porqué razón esta nación está en una posición menos gravosa en el *ranking* de KYC que Eslovaquia por ejemplo?

Caso Bélgica

Tabla 6.24.
Visualización del FSI contra KYC para Bélgica

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[41]
Bélgica	**18**	**11**	**15**	**8**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Bélgica es una capital estratégica para la gobernabilidad europea; no pocas organizaciones de gran relevancia residen en Bruselas. Técnicamente, este país debería ser un ejemplo planetario de "blindaje" contra cualquier clase de intrusión por parte de las DOT, además de observar criterios anti-lavado de dinero que deberían ser la envidia de naciones como Estados Unidos o Reino Unido. De acuerdo a lo que señalan los documentos estudiados, FSI considera a Bélgica en el extremo riesgoso de la opacidad financiera y bancaria —comparte vecindad con las Islas Marshall y Panamá[42]—; por su parte, KYC considera a este país en una posición envidiable, entre Islandia y Noruega. ¿Cómo es posible tal diferencia? Analizando los datos disponibles, es la metrología de ambos *watchdogs* lo que genera tal abismo: Bélgica es vista por FSI únicamente desde la lógica de la opacidad para ocultar dinero negro, mientras que KYC visualiza más allá y busca acciones amplias de DOT. Para todo caso, KYC informa[43] que Bruselas está en los informes de seguimiento del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

[40] Véase "US State Department Money Laundering Report–2012-Czech Republic" (KYC s.f.m).
[41] Véase KYC (2011).
[42] Véase FSI (2011(
[43] Véase "US State Department Money Laundering Report–2012-Belgium" (KNC s.f.n).

Caso Finlandia

Tabla 6.25.
Visualización del FSI contra KYC para Finlandia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[44]
Finlandia	**22**	**9**	**-**	**6**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Finlandia no aparece en las mediciones de IFS a la vez que ocupa la sexta posición de los cálculos de KYC, lo que coloca a Helsinki como una de las capitales con menor riesgo de DOT en el mundo, junto a Noruega y… ¿Malta? Pues sí; KYC ubica en la quinta posición a Malta y en la séptima a Noruega.[45] ¿Uno de los países que más sospechas despierta como lavador de dinero resulta ser menos opaco que una de las potencias mundiales en materia de transparencia? Consultando los *dossiers* respectivos, se encuentra lo siguiente: el gobierno asentado en La Valeta —capital de Malta— tiene una enorme cantidad de rezagos[46] que van desde la trata de personas hasta el lavado de dinero; por su parte, Noruega también tiene un enorme problema de trata de personas, ya sea para propósitos de comercio sexual que para ser utilizadas como servidumbre doméstica;[47] por otra parte, Oslo tiene algunos rezagos en materia de elaboración de informes sobre lavado de dinero en su sector bancario-financiero. ¿Qué se puede pensar entonces de la calificación hacia Noruega y Malta respecto a Finlandia? Pues, que las tres naciones tienen problemas en términos de trata de personas, lavado de dinero y controles financieros para evitar lavado de dinero a través de empresas lícitas.

---

44 Véase KYC (2011).

45 Véase "Country risk ratings", de *Know Your Country*…

46 Es preferible apuntar el dato literal del Informe sobre Tráfico de Personas 2012: "[…] Malta is a source, transit, and destination country for women and children subjected to sex trafficking. Sex trafficking victims have originated in Romania and Russia; children from Malta are also found subjected to sex trafficking within the country. Malta is likely a destination country for men and women subjected to forced labor, including in restaurants, private households, and in unskilled or semi-skilled labor. The approximately 4,500 irregular African migrants currently residing in Malta from African countries may be vulnerable to human trafficking in the country's informal labor market. There were reports that Malta may be a transit country for African women subjected to sex trafficking in continental Europe. The Government of Malta does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. The government progressed this year in its commitment to fight human trafficking, including through victim identification and the prosecution of trafficking offenders. The government created its first national anti-trafficking action plan and allocated funds to implement the plan. The government formally identified three victims of sex trafficking in June and began prosecuting the offenders. The government convicted a trafficking offender in a long-pending case, sentencing the offender to a significant prison term. The government also began collaborating with members of civil society to improve its anti-trafficking activities. Nevertheless, the Maltese government did not identify children in prostitution as sex trafficking victims or provide them with support available under Maltese anti-trafficking laws, but instead charged some them for loitering for prostitution and sometimes subjected them to punishment. Despite issuing the action plan in late 2011, the government has not yet finalized formal victim identification guidelines or conducted awareness-raising activities. The government sponsored an IOM-conducted training session in late March 2012 which was designed to review existing guidelines and provide a template for a new national referral mechanism […]". Véase "US State Department Trafficking in Persons Report 2012", contenido en "Malta Profile". Recuperado el 11 de marzo de 2013 en: http://www.knowyourcountry.com/malta1111.html

47 Dice el informe: "[…] Norway is a destination and, to a lesser extent, a transit and source country for women and girls subjected to sex trafficking and for men and women subjected to forced labor in the domestic service and construction sectors. Children are subjected to forced begging and forced criminal activity, such as shoplifting and drug sales […]". Véase "US State Department Trafficking in Persons Report 2012", contenido en "Norway Profile". Recuperado el 11 de marzo de 2013 en: http://www.knowyourcountry.com/norway1111.html

Caso Eslovenia

Tabla 6.26.
Visualización del FSI contra KYC para Eslovenia

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[48]
Eslovenia	**21**	**8**	**-**	**3**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Eslovenia exhibe una posición similar a Estonia según KYC a la vez que no forma parte del *ranking* de FSI. Analizando el *dossier* de Liubliana elaborado por los expertos de KYC, se encuentran datos[49] que llaman la atención: es un lugar de tránsito de narcóticos aunque no de relevancia; también tiene problemas de trata de personas tanto para propósitos sexuales como de trabajo forzado y en términos de terrorismo, no se le identifican amenazas. Luego entonces, el veredicto de KYC parece ser una calificación acertada a la vez que deja más inquietud respecto al caso finlandés y claro, el de Hungría.

Caso Canadá

Tabla 6.27.
Visualización del FSI contra KYC para Canadá

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[50]
Canadá	**6**	**4**	**24**	**22**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Canadá es uno de los casos más extraños de cuantos se han analizado en este documento, apenas comparable a los casos de Bélgica, Finlandia, Hungría e Italia. Vale la pena recordar que Canadá es uno de los mayores exportadores de conocimiento para combatir DOT a todo el mundo, sin omitir su escaso nivel de violencia callejera por razones delincuenciales —según el Índice de Paz de Monty Marshall, Canadá es la cuarta nación con menores problemas de violencia en el planeta entero—, además de contar con sistemas de Inteligencia como el SLEIPNIR que se ha desmenuzado en este escrito, realzando sus

48 Véase KYC (2011).
49 Véase KYC (s.f.o).
50 Véase KYC (2011).

ventajas para prevenir actos criminales. Así las cosas, ¿por qué un país así aparece en la posición 24 de FSI[51] y en la 22 de KYC[52]? Según FSI, Canadá parece tener una ingente cantidad de cadáveres en el closet: su laxa posición impositiva hacia el Caribe; Vancouver, Montreal y Toronto forman parte del listado de 41 ciudades con mayores facilidades fiscales en el mundo; no mantiene registros oficiales sobre propiedad de empresas ni en los llamados "trusts"; no participa en el Sistema de Información Compartida sobre Impuestos; todo lo anterior sin omitir un detalle ya mencionado en este documento:[53] produce ingentes cantidades de mariguana[54] para consumo en los Estados Unidos. Desde la perspectiva de KYC, Canadá tiene una agenda compleja: se menciona lavado de dinero por parte de DOT locales;[55] tiene conflictos con pederastia,[56] además de tener actividad terrorista[57] en términos financieros por parte de organizaciones radicales que utilizan asociaciones caritativas para ocultar fondos y posteriormente aplicarlos para fondear proyectos en diversas naciones.

Así las cosas, ¿qué ocurre con Canadá? ¿Se trata de un país con deficiencias en su capacidad para combatir DOT a la vez que es ejemplo de civilidad y gobernanza?

Caso Luxemburgo

Tabla 6.28.
Visualización del FSI contra KYC para Luxemburgo

País	Índice de Desarrollo Humano 2011	INDICE DE PAZ 2012. Donde "0" es paz absoluta y "158" es Estado fallido.	FSI 2011 Donde 71 es "medianamente transparente en su banca" y 1 es "paraíso fiscal".	*Know your country*, donde 1 es el "país de menor riesgo" y 220 es el "país de mayor riesgo".[58]
Luxemburgo	**25**	**ND**	**3**	**59**

Elaboración propia a partir de los datos identificados de cada nación.

Luxemburgo es un ejemplo de paraíso fiscal para FSI; para KYC, se trata de un tirador de mediano alcance en términos de capacidad para albergar DOT de diversa naturaleza, propósito y recursos. Considerando que ambos *watchdogs* ofrecen una calificación a Luxemburgo, es factible efectuar una comparación de sus respectivos argumentos. FSI

51 Véase FSI (2011).
52 Véase KYC (2011).
53 Véase "Mapping Financial Secrecy" TJN (2011, 3, 5 y 6).
54 Véase: CIA (s.f.g)
55 Véase: "US State Department Money Laundering Report–2013" (KYC s.f.p).
56 Dice el documento en forma textual: "[…] Canada is also a significant source country for child sex tourists, who travel abroad to engage in sex acts with children […]" (KYC s.f.9).
57 Señala el documento: "[…] The Charities Directorate of the Canada Revenue Agency (CRA) revoked the charitable status of the World Islamic Call Society of Canada (WICS-Canada) and the International Relief Fund for the Afflicted and Needy (IRFAN). The CRA uncovered that WICS-Canada operated under the direction of, and received its funding from, WICS-Libya, an organization founded by former Libyan ruler Muammar Gaddafi and funded through allocations made by Gaddafi from the "Jihad Fund." CRA also found IRFAN-Canada provided significant financial support to Hamas, a designated terrorist organization in Canada […]" (KYC s.f.p).
58 Véase KYC (2011).

considera que esta pequeña nación de apenas medio millón de personas, va en sentido contrario a la comunidad internacional, "al ser un activo defensor del secretismo financiero y bancario",[59] considerándolo "competencia directa de Suiza",[60] además de "cabildear intensamente para preservar los hoyos negros fiscales cuando Europa pretende eliminarlos".[61] Para rematar, FSI identifica un sinnúmero de huecos no cubiertos por Luxemburgo que supuestamente debería atender en su carácter de miembro de la Unión Europea: por ejemplo, "no tener archivos públicos sobre operaciones de empresas locales y extranjeras […] carecer de un registro público de la propiedad de las empresas […] no participa en el Sistema de Información Compartida sobre Impuestos [y] solo ha ratificado en parte los diversos convenios multilaterales en materia de combate al lavado de dinero […]", entre otros.[62]

En lo que a los análisis de KYC se refiere, Luxemburgo no sale bien librado en materia de otras prácticas de DOT: forma parte indiscutible del "Black List" de los Estados Unidos, Francia y el Fondo Monetario Internacional; no muestra reportes en materia de narcotráfico pero sí cuenta con un largo historial en materia de tráfico de personas para propósitos sexuales y de trabajos forzados; carece de controles para identificar movimientos financieros que pudieran estar enfocados a actividades terroristas y cuenta con actividad pederasta.[63] Así las cosas, el Ducado en cuestión es severamente opaco, con actividad criminal aunque su grado de violencia es mínimo.

FSI y KYC, entes complementarios

Es entonces factible pensar que el trabajo de estos dos *watchdogs* es sumamente competitivo si se combinan sus saberes; FSI demuestra una sólida profesionalización en los temas que tienen que ver con la capacidad de un Estado para convertirse en un lavador de dinero, pero no más; por su parte, la visión de KYC es más completa, ya que observa el comportamiento de la DOT en diversos ramos delictivos que van más allá del lavado. Tras una minuciosa revisión, quedó claro que es preferible tomar en cuenta a ambas organizaciones analistas y no descartar las capacidades y hallazgos de alguna de ellas, particularmente por el hecho comprobable que la UNODC no muestra —al menos, a nivel público— el nivel de estratificación que los dos *watchdogs* exhiben abiertamente, en un

[59] Véase "Mapping Financial Secrecy" (TJN s.f., 1,2).
[60] Véase (TJN 2011, 2).
[61] Véase (TJN 2011, 5).
[62] Véase (TJN 2011, 7, 8 y 9).
[63] Véase KYC (2011).

ejercicio de transparencia y acceso a la información a la que tiene derecho cualquier persona, ya no se hable de investigadores y/o docentes. Yendo más lejos, es pertinente haber identificado las enormes lagunas que existen entre estos observadores independientes respecto a su calificación sobre los países analizados en este estudio, porque permiten ubicar a la luz del discernimiento las graves diferencias entre la realidad y el discurso que enmarca el posicionamiento de algunos Estados que se suponen ejemplo global de combate a la DOT, cuando en realidad se encuentran en condiciones diametralmente opuestas.

6.1.10. Gibraltar e Italia: querer es poder

Dos experiencias se apuntan aparte del listado de *benchmarks*: Gibraltar y su lenta transición hacia la transparencia, así como las vivencias de un puñado de poblados italianos que luchan contra los cárteles a la vez que emprenden proyectos productivos en los territorios que alguna vez fueron propiedad de aquellos. Se decidió no apuntarlos en el apartado de hallazgos, por dos razones: primera, porque ninguna de las dos experiencias aquí vertidas se encontró en los documentos oficiales consultados y segunda, porque a diferencia de todo lo analizado y atendido en dichas fuentes, lo vivido por Gibraltar y esas pequeñas comunidades italianas obedece a cambios impulsados por la sociedad y no por los gobiernos. En Gibraltar, la población presionó al Reino Unido de la Gran Bretaña, a España y al gobierno local para que se diera una fuerte transformación en su vida económica y política; en Italia, las facilidades del gobierno federal para impulsar el emprendedurismo en zonas feudalizadas por los cárteles han sido casi nulas, siendo los ciudadanos los que han arriesgado la vida para lograr cambios significativos en sus comunidades. Por tales razones, se prefirió apuntar estos hallazgos como “ajenos” al capítulo estrictamente metodológico y colocarlos en una suerte de nota al final de este documento.

6.1.10.1. Gibraltar, paraíso en transición

Al momento de redactar estas líneas, el Ministro Principal de Gibraltar era Fabián Picardo,[64] un político de escasos 41 años de edad, que exuda pragmatismo a través de las constantes ruedas de prensa que concede a medios extranjeros para intentar convencer a propios y extraños que ese pequeño lugar en el mundo ya no es un paraíso para lavar dinero y ocultar fortunas inconcebibles.[65] Como se sabe, Gibraltar es un territorio en pugna a tres bandas: de

[64] Véase “Office of the Chief Minister” (Minister Portfolios s.f.).
[65] Véase: Gómez (2013, 13).

un lado, el Reino Unido de la Gran Bretaña;[66] de otro, España[67] y de uno más, los gibralteños[68] que desean ser totalmente independientes de cualquier potencia global o regional y construirse un futuro a partir de lo que en buena parte de su existencia moderna ha generado su negra fama: el secretismo para almacenar firmas *off shore* de manera ilimitada que a su vez oculten riqueza mal habida. Hasta el momento, Gibraltar y Reino Unido se han ido desvinculando con inteligencia, al grado que el primero no depende en lo mínimo de las arcas británicas, llegando al extremo de mantener un crecimiento económico anual superior al 6 por ciento.[69] El origen del recurso público que le ha permitido trabajar exponencialmente en asuntos sociales al gobierno local, nace de un impuesto del 10 por ciento a toda sociedad constituida en ese pequeño territorio, del que apenas se cuentan menos de 30 mil habitantes. Otra fuente de ingresos se da en las quince casas de apuesta situadas en el lugar, pero que funcionan por teléfono e internet hacia todo el mundo. Por supuesto, existen algunas empresas instaladas que ofrecen el servicio de hospedaje de direcciones web a personas físicas y empresas, atendiendo un mercado que crece puntualmente, si se toma en cuenta los problemas de libertad de expresión que ocurren en docenas de países, así como los interminables sitios que por diversos trucos legales y técnicos, ofrecen pornografía desde una nación cuando en realidad operan en otra.[70] En otras palabras, Gibraltar es un paraíso fiscal que está intentando abandonar tal condición, en el entendido de que su principal fortaleza es su principal debilidad: al formar parte del "sindicato" de territorios de ultramar de la UKOTA —*United Kingdom Overseas Territories Association*—, forzosamente debe "compartir prestigio" —la posición 43, para ser precisos— con los líderes en opacidad financiera señalada por el *Financial Secrecy Index*: Islas Caimán —el segundo lugar de la lista— y… el propio Reino Unido, en décimo tercer lugar, teniendo a las Islas Vírgenes Británicas en medio, con la undécima posición.[71]

---

[66] Técnicamente, Gibraltar es un territorio británico de ultramar ─*British Overseas Territory*─. En total, son catorce territorios en dichas condiciones a la fecha. Véase: "Overseas Territories on the Map" (UKOTA s.f.)

[67] Desde hace siglos, España ha sido cogobernante intermitente de Gibraltar. Más allá de la historia, el gobierno actual de Mariano Rajoy ha insistido *sotto voce* en una suerte de cogobierno tripartito con Gran Bretaña y los gibralteños; por supuesto, los pobladores de La Roca no le han prestado la menor atención a esta propuesta. Hay que recordar que en caso de una invasión, las Fuerzas Armadas británicas serían las que defenderían Gibraltar. Véase: "Military Note" (CIA s.f.h).

[68] En 2002, los gibralteños "votaron arrolladoramente" para rechazar cualquier "soberanía compartida", lo que echa por tierra cualquier propósito español de un gobierno a tres bandas (CIA s.f.i).

[69] Si se tomara como nación soberana, Gibraltar ocuparía la posición 43 de la Lista de Crecimiento Anual Económico de la CIA 2008 ─la más reciente de esa agencia estadounidense─, por encima de Perú, Venezuela, Chile, Bolivia, Colombia y México (mencionados de acuerdo al orden que señala el documento de la agencia, de 5 por ciento de crecimiento hasta el 3.80 del caso mexicano). Véase CIA (s.f.j.)

[70] El caso emblemático lo constituye Tuvalu ─que ocupa la posición 69 de Financial Secrecy Index 2011─, un pequeñísimo país que se sacó la lotería cuando comenzó a identificar oportunidades de negocio con su denominación oficial en Internet ─TV─ que le permitió obtener, de entrada, 50 millones de dólares por parte de la empresa DOTTV, una filial de VeriSign, a manera de concesión durante 12 años, desde 2000; hay que ubicar que el PIB anual de Tuvalu es de unos 12 millones de dólares, para darse idea de lo que significó recibir en efectivo la cantidad mencionada. El pequeño Estado es accionista de DOTTV. Como se sabe, Tuvalu también recibe ingresos cuantiosos por ser *host* de innumerables sitios de internet en los que abunda la pornografía y las apuestas electrónicas. VeriSign es un enorme consorcio dedicado a los negocios electrónicos, aunque sobresale la producción de antivirus y herramientas de encriptación para corporaciones y gobiernos, cuyo principal socio es James Bidzos, conocido experto en encriptación. Véase Verisigninc.com (s.f.).

[71] Véase FSI (2011).

Por último, Gibraltar no está listado[72] en los Índices de Desarrollo Humano del PNDU; por lo que se refiere a la seguridad de Gibraltar en términos de DOT, los datos son escasos pero permiten darse una idea general; de acuerdo al Reporte HMIC para la Autoridad Policiaca de Gibraltar —*Report by Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (HMIC)— se identifican seis áreas de oportunidad[73] que deben ser atendidas de manera inmediata: primera, la urgente necesidad de capacitación para sus cuadros policiacos, particularmente en tareas de investigación; segunda, poner en orden su armería ya que entre otros problemas evidencia descuido al extremo de no poder identificar quién tiene qué arma; tercera, empoderar agresivamente al departamento administrativo de la Autoridad Policiaca, pues se tiene un serio conflicto para gestionar apropiadamente los diversos recursos de la misma; cuarta, se alerta la escalada de DOT procedente de otras naciones a su territorio, al advertir el crecimiento de la presencia de narcóticos en diversos recintos aduaneros; quinta, se advierte de la inminente necesidad de crear una base de datos criminales, ya que no existe una específica para DOT; y sexta, implementar por todo el territorio suficientes cámaras de vigilancia diurna y nocturna para poder atender de forma productiva las demandas de seguridad que la ciudadanía demanda. Todo lo anterior indica que Gibraltar tiene dos problemas frente a sí: una policía improvisada y la arremetida silenciosa de organizaciones criminales[74] que han visto en esa pequeña población a una potencial fuente de ingresos, así como de trasiego de diversas mercancías ilícitas. El caso gibralteño es entonces una excelente composición de los claroscuros globales que a lo largo de los años optaron por ser una sede *off shore*: viven en el filo del riesgo de ser atacados por la DOT —a nivel de la calle, inclusive—, a la vez que su Estado-Nación dominante opta por mantenerse en silencio.[75]

6.1.11. Las comunidades italianas y la vid

Uno de los sicarios más temibles de la *Cosa Nostra* —decana indiscutible entre los cárteles— es Giovanni Brusca, *lo scannacristiani* —"El matacristianos"—; en una entrevista[76] concedida a la periodista Patricia Peiró, este *hitman* tiene un problema de memoria, al

[72] Postulado personal, tras una revisión de los IDH disponibles para este estudio en sus versiones en inglés. La última revisión a los informes del PNUD *online* fue el 9 de marzo de 2013.

[73] Véase *Panorama. Gibraltar's Online Diary* (2011).

[74] "[…] Gibraltar es un importante centro financiero con fuertes ligas con Londres, Chipre e Israel […] el sur de España está experimentando una influencia reciente de elementos criminales procedentes de Europa del Este, conocidos por su amplia gama de crímenes. Estos factores contribuyen al lavado de dinero y al riesgo del financiamiento de actividades terroristas desde Gibraltar […]". Así lo señala la más reciente evaluación que practicó a Gibraltar *Offshore Financial Center Assessment Program* del Fondo Monetario Internacional, fue en mayo 2007. O al menos es la version pública más actualizada. Véase: "General situation of money laundering and financing of terrorism", (IMF s.f.).

[75] Y con la lejana pero existente posibilidad de un *coletazo* del "Efecto Chipre" en su sistema financiero-bancario.

[76] Véase Peiró (2013, 7).

parecer real: no recuerda exactamente el número de personas que asesinó por órdenes de sus jefes —al extremo de responder "[…] calcule usted entre cien y doscientas, pero no pasa de doscientas […]", pero al menos sí ubica a la más célebre de ellas. Giovanni Brusca —sin duda, un *pentiti* de altos vuelos— es el asesino material[77] del juez Giovanni Falcone, el más famoso de cuantos combatientes de las mafias han existido en la historia contemporánea de Italia. Con semejante currículo, nadie se atrevería a acercarse a Brusca, menos aún a sus propiedades incautadas por el Estado, pero ahora mismo el gobierno federal trabaja en un programa que está rindiendo resultados positivos: se calcula en 556 propiedades, los campos agrícolas que el Estado italiano ha decomisado a numerosos integrantes de las mafias y lejos de dejar improductivas semejantes extensiones de tierra, las ha puesto a disposición de empresarios para que las operen y generen empleos. Así, no pocos terrenos de Giovanni Brusca han sido utilizados para cultivar uva por medio de cooperativas pequeñas, intentando mantener ocupada en forma legal a numerosas personas que viven en ese territorio comanche llamado Sicilia, concretamente en San Giuseppe. El avance del Estado sobre estos territorios aún vigilados de cerca por las mafias ha sido lentísimo —desde la perspectiva del extranjero— o desarrollado a una velocidad de vértigo —desde la visión del siciliano—, dependiendo del observador. Con todo, es importante entender que por más combates al crimen organizado en Italia, ese puñado de agricultores podría ser eliminado con toda tranquilidad por los mafiosos locales; sin embargo, tales muertes no suceden. Para explicarse este fenómeno, algunos cooperativistas reflexionan en los términos siguientes: "[…] cuando la mafia está tranquila, cuando su violencia se hace invisible, es que sus negocios van bien, haciéndose fuertes […]",[78] lo que puede suponer que las enormes extensiones de tierra que el Estado italiano les ha ido incautando conforme el paso de los años, no parece hacerles mella en su riqueza. El dinero de las DOT sigue transitando por Sicilia —y obviamente por Italia entera[79]— y es altamente probable que jamás logre ser erradicado; lo que sí se muestra como un triunfo incuestionable del Estado italiano es la colocación de numerosas hectáreas de tierra fértil que en su pasado sirvieron para enterrar cadáveres de los enemigos de personajes como el citado Brusca —que llegó al grado de

[77] Fue el encargado de oprimir el botón del dispositivo a distancia que hizo volar media tonelada de explosivos bajo el Fiat blindado del juez. Véase Moraschini (2012).

[78] Palabras de Francesco Galante, presidente de una cooperativa siciliana, Placido Rizzoto (Moraschini 2012).

[79] El ejemplo paradigmático de un municipio fallido en Italia es Reggio Calabria, disuelto en octubre de 2012 por el Estado italiano. La investigación concluyó que la *N´Dranghetta* era la "dueña" del ayuntamiento. Un detalle se enfatiza: el alcalde era Demetrio Arena, del "Partido Pueblo de la Libertad" (PDL) de Silvio Berlusconi. Véase Galullo (2012).

sumergir en tambos con ácido a los hijos de sus enemigos[80]— y que en la actualidad permiten que no pocas familias tengan una forma de vida decorosa.

Sin embargo, un dato alarma: el total de agentes de campo[81] que integra a la Agencia Nacional de Bienes Confiscados —*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*— suman 30; treinta personas para cubrir el territorio nacional y cumplir con una sensible labor de supervisión, ya que los familiares del mafioso al que se le incautaron sus bienes, suelen rondar a los ciudadanos que trabajan en dichas extensiones territoriales. ¿Cómo es posible que treinta funcionarios públicos atiendan a Italia entera,[82] cuando se calcula que DOT como la *N'Dranghetta* cuentan con miles de personas a su servicio? ¿Cómo se pretende que el Estado de Derecho sea un hecho y no un ideal en un territorio en el que organizaciones como la *Camorra* napolitana dispone de un ejército de soplones y observadores a lo largo y ancho de su ámbito geográfico de influencia? Con todo, hay que pensar en los resultados, pequeños pero alentadores. Lo dice Popper con palabras mejor seleccionadas: "debemos proseguir hacia lo desconocido, lo incierto y lo inestable sirviéndonos de la razón de que podamos disponer, para procurarnos la seguridad y libertad a que aspiramos".[83] Sea.

[80] Según la propia confesión de Giovanni Brusca. Véase Peiró (2013).
[81] Dato de la periodista Peiró (2013).
[82] La Agencia misma, calcula que 42.60% de los bienes confiscados están situados en la región de Sicilia ─territorio de la Cosa Nostra─, 14.82% en Campania ─territorio de la Camorra─ y 13.99% en Calabria ─territorio de la N´Dranghetta─. Véase ANBSC (2013).
[83] Véase Popper (2010, 195).

APROXIMACIÓN CONCLUSIVA

Como se ha podido observar en este capítulo, se atienden los "hallazgos" —que incluye tanto una práctica propiamente dicha como aquello que no es una práctica pero que por alguna razón se considera valioso para el ejercicio reflexivo de esta investigación— a manera de visualización general de todas las prácticas de todos los países analizados. Por otra parte, se ofrecieron una serie de cruces de información a partir de lo identificado y que ayudan a establecer en términos razonablemente objetivos, las prácticas y su relación con el IDH, el "Índice de paz" y el de Opacidad Financiera, que en forma integrada ofrecen lecturas respecto a la gobernabilidad en tiempos de una DOT compleja y globalizada.

En función de ambos elementos —hallazgos y cruces informativos— se desprende que el combate a la DOT es un tema sumamente intrincado; que la criminalidad organizada requiere de acciones que lo mismo cubren el uso del monopolio de la violencia del Estado que el debilitamiento a las estructuras que lavan dinero, a la vez que se generan programas de sensibilización hacia niños y jóvenes para evitar que delincan o consuman estupefacientes; que se combata a todos los giros o ramos delictivos que se financian unos a otros y hacen sinergias propias de una *holding*; que no se trate como iguales a los que comercian narcóticos y a los que las consumen, entendiendo que éstos últimos son personas que requieren de un tratamiento médico y psicológico sostenido y sostenible a largo plazo; que los trabajadores de las industrias del entretenimiento, del turismo, del autotransporte deben ser entrenados para evadir las ofertas de la DOT para trabajar con ésta, ya sea en forma de vendedores, vigilantes o informantes. La labor contra los criminales es variopinta, según se observa en las experiencias analizadas.

Por último, los cruces de información señalan que hay relaciones entre la DOT, la opacidad financiera y el IDH, de tal suerte que es indispensable pensar que el fenómeno delictivo va más allá del concepto de seguridad pública federal, llegando a la seguridad humana, aquella que nos compromete como personas, sin mayores adjetivos. Ahí están los desafíos, vastos y densos.

VII. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Acaso el apartado más complejo de este documento sea el relativo a la discusión de resultados, ya que su territorio es resbaladizo para caer en la tentación de emitir ─o parecer emitir, en un retruécano lacaniano─ recomendaciones que de entrada, no pueden existir en una investigación como la desarrollada, ya que ésta no pretende ser un documento que pugne por la implementación de lo que observa, analiza, reflexiona, cuestiona y exhibe. Por ello, es apropiado mencionar que este apartado se atreve apenas a desgranar una colección de trazos a partir de lo estudiado, seguramente salpicados con tintes de parcialidad por parte del que esto escribe, considerando que al final de todo el trabajo realizado se encuentra un elemento del que no puede sustraerse el investigador: el motor primerísimo que motivó esta investigación se dio a partir de saberse ciudadano, habitante, integrante de un país que durante seis años extremos tuvo docenas de miles de muertes violentas, así como miles de huérfanos que nunca debieron serlo; en otras palabras, este escrito intenta ser objetivo y metódico, pero detrás hay un autor que percibe[1] el drama de innumerables personas, éstas sí, victimizadas física y/o emocionalmente en holocausto.[2]

Para facilitar la lectura de los elementos anunciados, se agrupan en *clusters* los hallazgos de la comparación propiamente dicha: la identificación de ciertas pautas de las prácticas innovadoras y populares; las potencialidades de una implementación en México sobre estos hallazgos; una observación sobre la realidad mexicana del lapso 2006-2011; la construcción urgente de una doctrina de seguridad nacional y seguridad pública federal como necesidad imperativa para evitar que el Estado mexicano caiga de nuevo en una trampa semejante como la experimentada en esos seis años de referencia; la crisis de la confianza; el enigma de la ciencia contra el delito; la conducta humana y el crimen, así como el severo tema de las bajas y daños colaterales. Sirvan estas palabras a guisa de *Exergo* para iniciar un breve *shakedown* de la realidad analizada.

7.1.-Los hallazgos y las prácticas

De acuerdo a lo que puede visualizarse, en el caso de Reino Unido y Luxemburgo sí se cumple una paz alta con opacidad financiera, y un IDH "más o menos alto" ─considerando

[1] Karl Popper tendría una buena forma de sintetizar semejante *das ding*: "[…] por lo que sabemos, el ayatolá es de lejos, el mayor criminal y sin duda la policía debería proteger a [Salman] Rushdie. Puede que debemos apenarnos por él, pero siento aún más pena por las personas que han sido asesinadas en este conflicto […]". Véase: "Carta de Karl Popper a Isaiah Berlin del 5 de marzo de 1989". (Shearmur y Norris (2010, 267).

[2] "Holocausto" u "Olokaustos" significa literalmente "completamente quemado". Dice el *Diccionario de la Lengua Española*: "Entre los israelitas especialmente, *DlE* (s.f.d).

que éste índice muestra 192 países–; éstas dos naciones se encuentran en el Pareto de la prosperidad —las primeras 38 posiciones— del IDH con los sitios 29º y 25º respectivamente. Al estudiar la relación IDH con mayores prácticas contra las DOT, se encuentra que el IDH no supone de manera alguna un incremento contra estas organizaciones criminales; en otras palabras, un Estado Nación con IDH alto puede decidir si combate a las DOT o no, en el entendido de que la riqueza distribuida entre sus habitantes funciona como amortiguador ante los criminales. Puede pensarse entonces que, en un ambiente de marginación, pobreza y discriminación las mafias arrasan y por el contrario, en aquel lugar adonde los pobres son excepción y no regla, los criminales optan por vender narcóticos, lavar dinero y ofrecer pornografía, pero no prenderle fuego al territorio.

Cuando se revisa la relación entre un país con altas cantidades de DOT y la (supuesta) respuesta del Estado correspondiente, implementando mayores medidas contra dichos criminales, tampoco se muestra consistencia en ello, siempre y cuando no exista violencia abierta, en las calles; el caso de los Estados Unidos es paradigmático: con docenas de miles de pandillas en todo su territorio, no se experimenta la hiperviolencia que México vivió entre 2006 y 2011. Así las cosas, la violencia de la DOT contra ella misma no necesariamente significa violencia contra la sociedad y tampoco contra el Estado; la experiencia italiana lo exhibe puntualmente, ya que existen territorios dominados por la *´N'Dranghetta* que no acusan niveles de ejecuciones como los que llegó a exhibir Ciudad Juárez en el paroxismo del horror. Un gobierno puede tener en sus entrañas a dos docenas de organizaciones criminales y no estar bañado en sangre: el caso del Distrito Federal lo demuestra, ya que en su carácter de capital de la República Mexicana todas las DOT nacionales y extranjeras tienen intereses, negocios, presencia en ese territorio y aun así no hay niveles de violencia como los que técnicamente debería tener semejante caldo. ¿Las fuerzas policiacas del Distrito Federal serán tan intimidantes como para evitar que las DOT les teman? Pues, probablemente la razón es más primitiva: las DOT entienden que es una pésima idea pelear en la capital financiera, política y social del país.

Con respecto a las prácticas innovadoras y populares, las cosas se bifurcan: en el caso de las prácticas innovadoras contra las DOT, se observa que no hay relación entre su implementación y la cantidad de DOT que se encuentren en los países "anfitriones"; por lo que se refiere a las prácticas populares contra las DOT, se ubicará que los países con mayor IDH no aplican tales medidas. La explicación para tal dicotomía puede ser una de naturaleza

sencilla: los países que sufren el azote de la DOT en su expresión más cruda buscan ideas en donde sea para intentar paliar el castigo ─haciendo de la necesidad virtud, como Colombia lo atestigua─ mientras que las naciones que tienen un "colchón" de IDH alto, no se ven en la necesidad de inventar medidas para contener a la delincuencia de alto impacto. Luxemburgo o Bélgica luchan contra el crimen organizado pero no tienen que acudir a cosas disímbolas como los círculos de calidad y el desarrollo de policías rurales para lograr resultados, tal y como sucedió en Colombia que pasó de tener una fuerza policial apabullada por el crimen organizado a ser una institución que ofrece entrenamiento para países en problemas graves de DOT.

Si se observa desde la cantidad de prácticas innovadoras utilizadas por los diversos países estudiados, se encontrará que existen dos prácticas favoritas: "los ciudadanos como operadores comunitarios de la seguridad" —lo que supone entrenamiento, supervisión, equipamiento y probable pago al ciudadano, además de un riesgo real— y "la identificación y parcelización de todo el territorio nacional por micro-territorios" —lo que facilita puntualmente la señalización de los riesgos a niveles prácticamente de barrio— son las más usadas —en 8 de 20 países: Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia y República Checa para la primera; Brasil, Canadá, Colombia e Italia para la segunda—.

Si se analiza a los países que más prácticas innovadoras utilizan, Países Bajos, Colombia, Italia y República Checa son los punteros. Luego entonces, los países que más prácticas innovadoras aplican contra el crimen organizado, no necesariamente son los mismos que aparecen en la frecuencia más alta de aplicar una práctica concreta; salvo dos casos —Colombia e Italia— que bien podrían justificar esa doble conducta a partir de la escalada de violencia y feudalización que han sufrido por años; desde luego, cabe preguntarse por qué Países Bajos es el líder si no dispone de problemas al estilo colombiano o brasileño. Acaso, la prevención sería una opción de respuesta y claro, que dicho país es sede de un tumulto de organismos internacionales, cuando no de la Zona Euro.

En sentido inverso, ocho prácticas innovadoras solamente son aplicadas por un solo país —que nunca es el mismo— y de los veinte países analizados, siete —Alemania, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Luxemburgo y Portugal— no aplican una sola medida innovadora. Yendo a mayor profundidad, ninguno de los países citados aplica "la erradicación de zonas feudalizadas", lo cual no quiere decir de ninguna manera que no

tengan territorios en dichas condiciones —llama particularmente la atención el caso de Hungría—.

En los casos de Luxemburgo, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Bélgica y Canadá se cumple una relación precisa, consistente en un IDH alto —de la posición 1 a la 38 de la lista de 192 países—; un índice de paz alto —excepto Estados Unidos— y un FSI que exhibe una alta opacidad bancaria; La identificación del *benchmark* que se asoma al análisis es que parece existir una relación directa entre mantener opacidad bancaria y financiera en el sistema nacional de un Estado, combinado con un IDH alto para mantener paz estable a lo largo del tiempo. No es factible confirmar esta noción conclusiva a partir de un contraste porque el IFS no dispone de información en los casos de Brasil y Colombia, pero permite atisbar una explicación al porqué de la estabilidad en ciertas naciones adonde se concentran docenas de millones de adictos con miles de pandillas ─Estados Unidos─ o bien, otros países que producen los mejores precursores para drogas sintéticas del mundo y no padecen una guerra interna ─Alemania─. Quien sepa leer, que lea.

Qué arrojan estos datos en tanto cuanto prácticas populares contra las DOT se refiere? Esencialmente, que no hay relación entre medidas populares y nula presencia de las DOT en esos Estados o dicho de otra manera, no hay relación entre la aplicación de una medida de combate en determinado país y que esa medida por sí sola sea un espantapájaros para la DOT. No hay excepciones a esta regla, ni siquiera en Estados Unidos o Luxemburgo. Valga para cualquier caso el hecho incontrovertible de que las DOT no tienen palabra y en consecuencia, siempre estarán listas para mutar en otras entidades cuya complejidad ralentice la acción de la justicia, nacional e internacional; en ese tenor, es responsabilidad de los cuerpos de seguridad el procurar mantenerse con los reflejos suficientemente rápidos para identificar los cambios de conducta criminal y actuar en consecuencia a menos que la incompetencia o la complicidad digan otra cosa. Finalmente, hay que considerar que en términos de efectividad de las medidas, los datos prácticamente son imposibles de verificar porque cada gobierno tiende a inflar los resultados positivos y reducir los negativos, aun en aquellas naciones adonde la transparencia es una prioridad.

7.2. Posibilidades de implementación en México

Indudablemente, cualquier lector puede preguntarse sobre las potencialidades de una implementación en México sobre estos hallazgos. En el ya multicitado entendido que este

documento no ha buscado de manera alguna sugerir siquiera la puesta en marcha de una o varios de los *benchmarks* aquí atendidos, se apunta un análisis realizado con el único propósito de satisfacer la curiosidad respecto al qué sucedería si en un escenario "real", un grupo de presión o de interés se empeñara en empujar algo de lo aquí vertido. Así las cosas, se realizó un ejercicio mediante una matriz de doble entrada, en la que horizontalmente se apuntaron los componentes de la viabilidad de implementación ─la probabilidad de que algo se lleve a cabo─, mientras que en lo vertical se colocaron los 16 *benchmarks* relevantes que fueron ubicados en el estudio; con el propósito de cruzar ambas entradas, se pensó en una pregunta de detonación y un esquema de calificación binaria para responder a dicha interrogante; era preciso que la pregunta fuera formulada en tal modo que la respuesta fuera "si" o "no" asignándole el valor "0" a una respuesta negativa a la implementación de una práctica concreta y "1" a una respuesta positiva; es decir, que a mayor valor total en su puntaje, mayor viabilidad ofrece la implementación de una práctica y en consecuencia, a menor valor total, menor viabilidad. Respecto a las preguntas, éstas no fueron preparadas a partir de una teoría o escuela alguna; se elaboraron con base en la experiencia profesional del investigador, en el entendido de que fueran lo suficientemente apegadas a la realidad del país pero no ajustadas en grado extremo a ella, porque se corría el enorme riesgo de desconfigurar el objeto de investigación y por supuesto, de hacer una suerte de tesis al interior de otra.

Para realizar este ejercicio se visualizó primero qué se entiende por viabilidad y posteriormente, qué la compone. Como definición, se aplicó la más sencilla que corresponde a la autoría de la Real Academia de la Lengua Española, refiriéndose en tales términos: "[…] condición del camino o vía por donde se puede transitar […]",[3] lo que permite entender que la viabilidad política, social y económica son subcomponentes que "facilitan el transito" de un *benchmark* específico. Así, se tiene el subcomponente de la viabilidad política ─es decir, que den su visto bueno los partidos políticos; los tres niveles de gobierno y los barones territoriales de todo poder fáctico que se encuentran distribuidos en todo el país─; el de la viabilidad social ─que más que visto bueno se refiere al daño potencial que el *benchmark* podría acarrear a la población si algo falla─ y el de la viabilidad económica ─considerando afectaciones probables en las arcas nacionales a consecuencia de la medida implantada─. Es de la mayor importancia señalar que el principal elemento que se tomó en cuenta en este

[3] Véase "Viabilidad" (DLE s.f.e).

ejercicio fue el “Pacto por México”, que más que “Pacto” ─un acuerdo─ es un instrumento de gobernabilidad y gobernanza que articula a innumerables esfuerzos federales, estatales y locales en todos los ámbitos de la vida nacional, de ahí que se le considerara como *factótum* para identificar la viabilidad o inviabilidad de cualquier *benchmark*. Así las cosas, la matriz se encuentra en la página siguiente ─ocupa una cuartilla entera─ y más adelante se comentan los hallazgos de este pequeño ejercicio especulativo.

Tabla 7.1.
Viabilidad de los benchmarks en México

COMPONENTES DE VIABILIDAD		SUB-COMPONENTES (Y DESCRIPCIÓN BÁSICA)	Control de confianza al sector financiero	Ciudadano como operador comunitario	Educación desde kínder hasta licenciatura	Línea telefónica de asistencia múltiple	Atención a víctimas de DOT	Reingeniería al sistema penitenciario	Erradicación de zonas feudalizadas	El ciudadano elige en urnas a los jefes de los cuerpos policíacos	Quitar área financiera interna a las policías	Separación jurídica del *cannabis* respecto a los demás narcóticos	Sensibilizar a potenciales miembros de DOT	Más tiempo de los padres con sus hijos	Oferta de mejor vida a cultivador rural del *cannabis* y amapola	Operación psicológica en zonas de violencia real o potencial	Identificación de todo el territorio nacional por "micro-territorios"	Legalizar prostitución para combatir a la trata y eliminar nodos nacionales
VIABILIDAD POLÍTICA		¿Su mera propuesta modifica negativamente el equilibrio de las fuerzas al seno del Pacto por México?	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
		¿Su implementación puede incluirse como acción de gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0
		En caso de que no funcione, ¿los costos serán suficientemente visibles para la opinión pública?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Subtotales «política»	**1**	**1**	**2**	**1**	**1**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**2**	**1**	**0**	**0**	**0**
VIABILIDAD SOCIAL		¿Su implementación requiere labores de persuasión «amiegada» en la población civil de todo el país?	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
		¿Su implementación requiere algún tipo de costo a pagar por parte de la población civil?	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		En caso de que no funcione, ¿se precarizará la población civil a consecuencia de ello?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Subtotales «social»	**1**	**0**	**0**	**0**	**2**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**
VIABILIDAD ECONÓMICA		¿Su implementación requiere modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación?	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
		¿Su implementación modifica negativamente la recaudación fiscal en demérito de la federación?	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1
		Su implementación es una amenaza potencial para los diversos partidos políticos?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Subtotales «economía»	**0**	**1**	**2**	**2**	**2**	**1**	**0**	**2**	**0**	**2**	**2**	**0**	**1**	**2**	**2**	**2**
VIABILIDAD *A PRIORI*		**Total**	2	2	**4**	3	**5**	3	1	2	2	2	2	2	2	2	3	2

Valores: «0» es negativo para implementación porque de alguna manera modifica la conveniencia al interior de la agenda de intereses en los diversos grupos de poder involucrados en la gobernabilidad, bloqueando la medida propuesta; «1» es positivo para implementación porque de alguna forma modifica en su beneficio a los intereses de diversos grupos de poder involucrados en la gobernabilidad y apoyarían la medida.

Elaboración propia con datos de la investigación.

De acuerdo al análisis practicado, la viabilidad política para las medidas más duras y agresivas es poco menos que inexistente a la vez que las medidas suaves tienen cierto margen de viabilidad. Las razones son las siguientes:

- El "Pacto…" es un instrumento tan poderoso como frágil; como se ha observado en el pasado, es suficiente un movimiento brusco por parte de alguno de los involucrados-jugadores-partidos-gobierno, para lesionar su funcionamiento.[4] Por ejemplo, medidas como la legalización del *cannabis* con fines recreativos o la legalización de la prostitución como actividad laboral generarían un obvio escándalo entre los conservadores y una intensísima labor de cabildeo para echar abajo tales acciones por parte de la DOT, ya que identificarían de inmediato el riesgo para sus negocios.
- Los partidos políticos son antes que cualquier cosa, un grupo que pretende obtener y retener para sí el poder público ─si no lo hicieran así, dejarían de ser partido político porque no tendrían candidatos y dejarían de percibir el correspondiente financiamiento para campañas─; en ese camino por el poder, la historia de este país ha exhibido un tumulto de ejemplos sobre la forma en que los políticos de todo caletre y posición ideológica han sido cooptados por la DOT por diversos medios ─aunque el miedo sea más eficiente que el dinero─. En este tenor, no es temerario afirmar que diversos *benchmarks* son una auténtica amenaza para la sobrevivencia del *statu quo* de un número imposible de determinar de políticos partidistas; así las cosas, esa amenaza sería traducida en un combustible poderoso para detener por los medios necesarios a los máximos representantes partidistas al interior del "Pacto…".
- Finalmente, si una medida o *benchmark* de gran calado no funcionara debidamente en términos de la calidad de sus resultados una vez implementado en México, se generaría un costo político que alguien tendría que pagar: en el caso del PRI podría ser el que no siguiera ocupando Los Pinos después de 2018; para el PAN y el PRD podría ser el no alcanzar la Silla Presidencial; en cascada, podrían ser gubernaturas y alcaldías no conseguidas. Y siempre subyace la posibilidad de una reacción social descontrolada, impredecible y costosa. Con este último elemento, el caldo para

[4] Hay que considerar que el Pacto funcionó en 2012 y 2013, años en los que esta investigación estaba en proceso. En febrero de 2014 (en la última revisión de esta "discusión de resultados") el Pacto supuestamente había concluido pero no había nada definitivo.

resistirse a no abandonar el tramo de confort está debidamente servido en un escenario de fragilidad e incertidumbre.

Por lo que se refiere a la viabilidad social, la mayor parte de los *benchmarks* está bajo riesgo por una obviedad trágica: si la sociedad vivió en forma desigual un episodio sexenal con muertos, huérfanos, desplazados y pérdida de inversiones —que al investigador de este trabajo hacen pensar en una guerra y no en un combate contra delincuentes organizados—, será difícil creer que esa misma sociedad esté dispuesta a experimentar medidas que le hagan pensar que su integridad y patrimonio están en riesgo de nueva cuenta. Hecho de lado el trillado argumento de que la violencia es un tema de percepciones y que la recomendación de los expertos[5] consiste en reducir la exposición mediática de la violencia para hacer creer a la gente que dicha violencia realmente ha bajado de nivel, cualquier analista de mediano nivel recomendaría que las medidas a implementar deben tener cierto margen mínimo de éxito, con el propósito de evitarle mayor sufrimiento a la población. Así, medidas de gran fuerza como establecer un programa de atención a víctimas directas o colaterales de lo ocurrido[6] durante el lapso estudiado deben hacerse con pleno control de lo necesario, ya que si algo sale mal, el costo no se medirá en dinero sino en generaciones de ciudadanos afectados por una mala intervención por parte del Estado.

Y en el caso de la viabilidad económica, ésta parece ser la menos relevante para la implementación de los *benchmarks*, ya que desde la lógica del poder, es cierto aquello de preocuparse solamente por aquello que no se puede resolver con dinero. Así las cosas, si se totaliza la viabilidad política, social y económica de los *benchmarks*, se tiene que apenas dos de dieciséis tienen valores relativamente altos, como para pensar en su implementación ─educación como "vacuna" contra la DOT desde el nivel Kínder hasta la licenciatura y, atención de máxima calidad para las víctimas de la DOT─ mientras que el resto se mantiene con escasos dos puntos. El único *benchmark* que muestra una bajísima probabilidad de aplicación es el de la erradicación de las zonas feudalizadas, ya que éstas no se encuentran ni de lejos bajo control federal, sino de los alcaldes y un interminable número de poderes fácticos cuyo tamaño microscópico les hace prácticamente indetectable por los potentes

[5] Los expertos están plenamente identificados, pero no se mencionarán a efecto de no personalizar el juicio.

[6] El gobierno federal 2012-2018 dispuso de la apertura de la Comisión Nacional para la Atención a Víctimas —CNAV— que vendría a sustituir a Províctima. Véase: "Transforman Províctima en Comisión de Atención a Víctimas". Nota de Marcela Turati. Proceso. 8 de enero de 2014, recuperado el 29 de enero de 2014 en <http://www.proceso.com.mx/?p=361924. Por su parte, al pretender ingresar tanto al sitio web de Províctima como al de la CNAV, ambos aparecen "en mantenimiento" al 29 de enero de 2014. Sin embargo, el muro de Facebook de Províctima funciona normalmente: https://es-la.facebook.com/PROVICTIMA.

binoculares de la Inteligencia tal y como la conocemos; en otras palabras, la feudalización es uno de los fenómenos de depredación por parte de la DOT hacia la sociedad con mayor grado de virulencia y dificultad de eliminación al ciento por ciento. Sin duda, erradicar la feudalización es la causa final de cualquier Estado con sensibilidad social, pero tal anhelo es costoso: de un lado, deja a la sociedad en medio del fuego cruzado; del otro, lesiona la credibilidad del Estado a partir de los daños que se van generando durante el proceso de erradicación. Y con todo, no hay garantía de eliminar tal plaga social, como ya se dijo. En otras palabras, no hay un *benchmark* que ofrezca cero riesgos y máximo beneficio; todos requieren de una enorme voluntad por parte del Estado para alcanzar las metas, en el entendido de que cualquier costo será ineludiblemente co-pagado por el ciudadano, por lo que no hay que llamarse a engaño en la dialéctica "implementar o no implementar" un *benchmark*. Hasta permanecer inerte lleva un costo.

7.3 Prevención, combate y doctrina

Considerando los resultados del mínimo análisis de viablilidad anterior, no está de más reflexionar sobre dos prácticas sumamente interesantes; la primera es el "enfoque preventivo hacia niños y adolescentes", aunque hay que entender que existen niveles en tal enfoque: por ejemplo, Eslovenia va desgranando de manera fría y documentada la realidad que ocurre entre los pequeños del kínder y los jóvenes de la universidad, enfatizando que la prevención trascurre literalmente desde el crío hasta el joven en sus veinte. La segunda práctica es el "empoderamiento de los municipios". Hasta los documentos de superficialidad obvia, como el de Alemania o el de Luxemburgo, consideran crucial darle el poder pertinente a los cuerpos policíacos cercanos a la gente; en todos los documentos analizados se visualiza que la policía municipal debe contar con lo necesario para mantener controlado un territorio ─otrora─ dominado por las DOT y para las acciones de mayor poder, se disponga de las Policías Nacionales, las Gendarmerías, las Fuerzas Especiales. Todos coinciden en que las Fuerzas Armadas no deben funcionar como policías, razón que justifica a fuerzas federales con capacidad apropiada para apoyar a las fuerzas estatales y municipales. Nótese que se habla de apoyar, no de sustituir por activa y por pasiva a la policía más cercana a los pobladores.

En el caso del vecino-consumidor-aliado-supervisor-vigilante Estados Unidos se tienen dos especulaciones para intentar entender porqué el país con mayor consumo de toda clase

de narcóticos en el mundo no es el líder en combate contra las DOT. La primera especulación estriba en la opacidad de los cuerpos federales y estatales que combaten a dichas organizaciones, lo que quiere decir que en realidad sí hay tal "guerra", pero no se puede consultar nada sobre ella; la segunda explicación radica en que existe un discurso oficial bien identificado y documentado en el sentido que las DOT no son estadounidenses sino extranjeras operando en territorio americano, lo que permite cerrar el círculo informativo. Si documentos como el Informe Finklea o los datos multicitados de la DEA se refieren en todo momento a "crimen organizado procedente del exterior", es altamente probable que el problema sea de percepción de la realidad por parte del Estado estadounidense y no de una limitación en la investigación realizada. Algo muy parecido podría suceder en el caso alemán, que es el mayor productor de precursores químicos para metanfetaminas de Europa, además de ser un centro de lavado de dinero y, pese a esto, sus documentos oficiales sobre combate a las DOT entregados al EUCPN —utilizados en este escrito— que depende de la Comisión Europea, constan de dos páginas, frente a los dieciocho tomos del gobierno colombiano. Por otra parte, existen ciertos elementos que México debería considerar en términos de una agenda y política de seguridad nacional. Se apuntan de lo general a lo particular.

- Colombia y Brasil son los países que más prácticas populares ocupan, a razón de nueve y seis, respectivamente. Lejos, les siguen con cuatro respectivamente, Eslovaquia, Eslovenia y Lituania. Llama la atención que estas tres naciones no son calificadas por la prensa internacional ni de lejos un "Estado fallido" como alguna vez lo han experimentado nuestros vecinos latinoamericanos y claro está, hasta México mismo. Es probable que en estas tres naciones, la prevención sea un punto a considerar, salvo el grave caso de Eslovenia y el problema que padece de personas con fines de trata. En otras palabras, no solamente es indispensable contar con una doctrina de Estado en materia de Seguridad Nacional: también hay que disponer de un mecanismo propagandístico ─propagandístico porque el significante "publicitario" es para el sector privado─ que reduzca la fricción social a consecuencia del combate contra la DOT. No se trata de ocultarle información al país; la idea es que la violencia propia del combate no genere psicosis. No es mentirle a la gente, sino reducirle ansiedad.

- En el extremo contrario a las naciones que han aplicado toda suerte de prácticas contra la DOT, se encuentran: Alemania, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos y Reino Unido. Salvo Hungría, todos los demás tienen un denominador común, consistente en albergar en su territorio a organismos internacionales financieros, políticos, culturales, militares. En el caso de Estonia, hay que considerar que la OTAN tiene su cuartel general de ciberguerra en ese país. ¿La DOT se muestra menos desafiante en aquellas naciones que albergan instalaciones estratégicas para la gobernabilidad mundial? Es probable, aunque Nueva York ─con la ONU─ sería la excepción.
- Queda patente que los países con mayor experiencia en el combate a la DOT cuentan con una doctrina de seguridad nacional que dispone de una serie básica de ingredientes que van más allá de una mera acción pública: de todos esos componentes sobresale la trascendencia de objetivos de seguridad pública federal más allá de sexenios, trienios, gobiernos federales, locales. No se trata de generar un mecanismo monolítico, dictatorial, irrebatible; más bien se busca una descripción precisa de los propósitos y medios que los diversos actores del Estado consideran indispensable emprender y mantener para garantizar la paz y la gobernabilidad, más allá de ideologías y sectarismos. En el lapso de estudio, México contó con toda clase de estrategias, tácticas y algunos avances en materia de seguridad pública federal pero no se dispuso de una agenda que estableciera las bases mínimas de visualización del problema. Al actuar sin concierto; con una atroz desconfianza entre los diversos actores directos del Estado contra la DOT; sin un mecanismo de Inteligencia que surtiera de lo pertinente a los actores de referencia y con un vecino distante, la mesa para la debacle estaba servida. Tristemente, México construyó su propio *benchmark* en esos años: sin un conocimiento profundo e integrado de la DOT, aventurarse a combatir ésta a escala nacional, no solamente fue un acto fallido sino prevenible.
- Como dice un artículo de “Modern War” refiriéndose a la creación en 1973 del Comando para Entrenamiento y Doctrina del Ejército de los Estados Unidos ─TRADOC por sus siglas en inglés─ en el que cita al analista militar Douglas Skinner: “[…] la doctrina es un nivel de abstracción mayor a la estrategia […] es una guía para pensar en el empleo de la estrategia y las tácticas. Los comandantes

formulan sus estrategias, aplican tácticas de acuerdo a la doctrina, combinando esos elementos de manera efectiva en el campo de batalla […]".[7]

¿En el episodio analizado en este documento hubo estrategia pero no doctrina, dejándose llevar por el día a día? Esta pregunta indudablemente requiere de una profunda reflexión y este documento no cubre tal interrogante; empero, la inquietud está servida. Como sea, la doctrina de seguridad nacional es un componente indispensable para cualquier objetivo inscrito en el combate contra la DOT, más allá de tratados y compromisos multilaterales. Lo que no se haga en casa y por convencimiento propio no se hará por generación espontánea.

7.4. Las preguntas sin respuesta

Otro punto a considerar en esta mínima reflexión sobre los resultados de la investigación, es el tema de la apropiación del conocimiento para combatir a la DOT por parte de las autoridades federales mexicanas involucradas en el lapso de estudio ─2006-2011─. Diríase que en ese tenor saltan preguntas, tales como:

- ¿Hubo alguien que no se preguntara si en alguna otra nación ya habían pasado por una experiencia de combate análoga contra la DOT?
- ¿Fue posible que no se diera la oportunidad de contar con un mecanismo inter-institucional y multilateral que permitiera conocer la experiencia de diversas naciones en el trabajo contra sus respectivas DOT?
- ¿Acaso el Estado Mexicano no contaba con expertos capaces de identificar *benchmarks* contra la DOT que se aplicaran para el caso en cuestión?
- Y, en un ejercicio básico de *forecasting*, ¿se desarrollaron los pronósticos pertinentes para aproximarse al futuro, de tal forma que se visualizaran las probabilidades de éxito o fracaso de tal misión?

Considerando la experiencia y capacidad de las Fuerzas Armadas de México, así como de algunas organizaciones tales como el CISEN, resulta difícil de creer que no hubiera expertos militares y civiles con información de primera mano respecto a diversos *benchmarks* para combatir a la DOT. Cabe entonces especular que por alguna otra razón ─muy poderosa─ se

[7] Véase: *Modern War* (2013, 29).

decidió emprender el conjunto de acciones contra los criminales de alto impacto en la forma, capacidad e intensidad que al paso de los años se ha podido identificar y lentamente, estudiar, reflexionar e intentar comprender. Se está entonces, frente a un territorio de estudio que luce gigantesco y que mantendrá ocupados a numerosos investigadores, tanto en el aspecto operativo, como en el táctico y estratégico del mismo. El combate asimétrico contra la DOT en el lapso 2006-2011 se esboza como un tema al que habrá de atenderse en forma multidisciplinaria y con paciencia, considerando la avalancha de datos que deberán analizarse con objetividad y esmero.

En el abordaje multidisciplinario que se contempla como impostergable, existen otras preguntas que constituyen retos de la mayor importancia para poder entender el trabajo combativo contra la DOT, pero que también se inscriben en diversos aspectos de la vida nacional. Algunas de las preguntas que se antojan indispensables son las siguientes:

- ¿Cómo ha afectado a nuestra democracia la DOT, tanto en el aspecto federal como en el estatal y el municipal?
- ¿En qué forma los partidos políticos han demostrado voluntad para combatir frontalmente a la DOT, sin importar los costos políticos que pudiera implicar una acción semejante?
- ¿Cómo se vincula la corrupción y la opacidad en el terreno de una respuesta sustentable a largo plazo contra la DOT, en un marco democrático?
- ¿Se han medido los efectos que podría traer consigo el combate a la DOT para la gobernabilidad democrática, en el respeto al Estado de Derecho?

Este tipo de interrogantes tienen su pertinencia porque, como ya se ha visto sobradamente en las experiencias de los países *benchmark*, el combate contra la DOT difícilmente da resultados utilizando exclusivamente el poder del fuego a la vez que según se observa, la preservación de la democracia es una tarea que no puede descuidarse por cazar criminales de alto impacto; de hecho, ambas funciones son paralelas y una no es menor que la otra. En otras palabras, la preservación de la democracia no debe suponerse como “automática” porque se goza de ella en un momento dado; su preservación requiere de un esfuerzo colectivo que vaya más allá de acudir el día de las elecciones a cruzar una boleta y depositarla en la urna; cuidar del país contra la DOT desde las capacidades, limitaciones y

competencias de cada quien es una forma lateral de cuidado a la democracia, más allá de partidismos e ideologías. El país no es reserva territorial de una creencia política, sino un sitio en el que la inclusión debe ir de la mano de la tolerancia, pero también del respeto a las leyes.

7.5. La desconfianza, ese gran pendiente

Una crónica[8] del periodista Pablo Ordaz ─del diario español *El País*─ es eficiente para ilustrar el punto. Se refiere a una visita que realizó a varias zonas de conflicto en un estado de la República Mexicana hace algunos años. Debidamente acreditado, Ordaz viajaba a bordo de un convoy de policías federales ─cubriendo un reportaje sobre la violencia en México para el diario ya mencionado─ cuando fueron detenidos en un retén militar y se les pidió que abrieran la cajuela de las camionetas oficiales. El responsable del convoy federal no mostró señal alguna de molestia y ordenó a su gente que cumpliera la indicación. Dice Ordaz:

> "[…] el policía abre el maletero. El soldado mete la cabeza, casi olfatea el interior. No hay tensión ni deja de haberla. Los soldados no sonríen. Los federales tampoco. Es una guerra extraña la que vive México. Las bajas se cuentan por decenas, todos los días, como en cualquier guerra. Pero aquí no hay dos bandos. Hay muchos y andan disfrazados […] nada personal".

Una vez que revisan las cajuelas, los militares ceden el paso y el convoy continúa su camino; y habrá otros retenes adonde será igualmente revisado. Una rutina en medio de diversos episodios de violencia que el periodista narra con esmero, a la vez que no deja de transmitir su sorpresa por lo que percibe a cada momento.

Empero, en apenas un párrafo, Ordaz ─seguramente desprovisto de la ceguera de taller que produce vivir en el fenómeno que se estudia─ logra poner sobre la mesa tres elementos que revelan el grado de desconfianza que priva entre las instituciones y corporaciones que combaten a la DOT en México:

- La estupenda frase "no hay tensión ni deja de haberla" permite entender que vivir bajo la sospecha es cosa de todos los días, lo que obliga a mantenerse con la guardia en alto.

[8] Véase Ordaz (2011: 60-61).

- Al decir “aquí no hay dos bandos sino muchos”, remacha la sospecha que unos tienen sobre otros. ¿Es gratuita tal sospecha? Indudablemente que no, porque no estamos ante una guerra convencional, sino ante un conflicto dotado de interminables espejos que distorsionan la realidad hasta hacerla irreconocible.
- Por último, al cerrar con “no es nada personal”, queda confirmada la noción de que actuar bajo una brutal desconfianza no es porque se tengan datos concretos de que tal o cual elemento es corrupto; simplemente la sobrevivencia señala la imperiosa necesidad de desconfiar para mantenerse con vida. No es una banalidad, sino la seguridad personal la que orilla a sospechar de todos y de todo.

Así las cosas, uno de las consecuencias mayores que el conflicto 2006-2011 trajo directamente a las instituciones y corporaciones encargadas de velar por la seguridad nacional, la interior y la pública fue la desconfianza, que puede terminar por fragmentar la unidad en el trabajo, el espíritu de cuerpo y la moral institucional. Y como es de entenderse, la confianza se pulveriza en pocos instantes, en apenas una acción o unas palabras; a su vez, recuperarla lleva años cuando alcanza a ser salvada. ¿Cuánto tiempo lleva que una corporación recupere la confianza hacia otra corporación? No se sabe, pero es de suponerse que llevará su tiempo y un enorme esfuerzo de las partes involucradas para lograrlo.

Por supuesto, existen técnicas que apuestan por la confianza como un bien objetivo, mesurable, identificable, trazable. Así, se ha dado auge a las evaluaciones de control de confianza que a su vez forman parte de un Modelo Nacional. Como se sabe, estas evaluaciones tienen cuatro elementos ya clásicos:

Tabla 7.2.
Etapas de las evaluaciones de control de confianza

Área de evaluación
Médico-toxicológica
Psicológica
Poligráfica
Entorno socio-económico

Extraído de: García Luna, Genaro. “El nuevo modelo de seguridad para México”. 2011. México. Nostra Ediciones. pág. 68.

Aun cuando estas evaluaciones de confianza funcionaran sin margen de error alguno ─situación estadísticamente difícil de sostener─ habría que formularse al menos tres interrogantes al respecto en términos de la confianza inter-institucional:

- ¿La aplicación de estas pruebas será suficiente para minar la desconfianza que existe entre las instituciones y corporaciones que combaten a la DOT?
- Entrando en el territorio de la sospecha *borderline*, ¿cómo puede tenerse plena certeza de la honestidad de los involucrados en el combate a la DOT, cuando se ha vivido por años en un mar de desconfianza generalizada?
- Por último, ¿cómo saber que la información de cada evaluación de confianza no caerá en manos equivocadas, lo que podría ofrecer un universo de posibilidades a la corrupción y a fortalecer la desconfianza aún más?

El tema no es menor, porque la DOT cuenta con enormes recursos económicos para operar y como es de entenderse, no tiene marcos regulatorios que desaceleran su actividad. De ahí que uno de los grandes retos de México en materia de planificación contra la DOT es la amurallada desconfianza que existe entre quienes combaten a aquella, ya que ésta puede minar los más poderosos esfuerzos de la nación para controlar y en su caso eliminar a las organizaciones delincuenciales de alto impacto. Así, es pertinente tomar nota sobre lo que escribe[9] Luis Herrera-Lasso respecto a la sospecha como práctica pública:

> "La cultura de la desconfianza impacta directamente sobre el quehacer del Estado".

Así, no solamente se tiene un conjunto de criminales que atentan contra el Estado, sus instituciones, el gobierno y la sociedad entera; también hay una afrenta contra el tejido social que se fundamenta en los lazos de certeza en los que cada persona construye su conducta en todos los actos de su vida, concertándolos con los demás en armonía.

7.6. Ciencia contra delito

Es indudable que México ha ido transformando para bien sus estructuras de combate contra la DOT. Sin acudir de nueva cuenta a las cifras invertidas en la PGR, la SEDENA y la SEMAR ─ya atendidas en la primera parte de este documento─, se entiende a las claras que

[9] Véase Herrera-Lasso (2012: 224).

las instituciones y corporaciones que persiguen a los delincuentes de alto impacto han transitado de la improvisación al trabajo multidisciplinario y de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos han mudado a un esforzado aunque perfectible respeto a lo establecido en la Constitución Política de la nación. Con todo, aparecen nichos que suponen que la tarea de la mejora continua en materia de combate a la DOT por medios científicos tiene numerosos desafíos. Crónicas como las del actuario y demógrafo Carlos Galindo dan elementos para no bajar la guardia. Galindo da cuenta de como un tráiler atiborrado de quesos parecía algo distinto, cuando pasó por un retén entre Sinaloa y Sonora y le tocó ser revisado mediante el uso de un detector molecular GT-200, producido por la empresa británica Global Technical:

> […] adentro del tráiler yacían 3.6 toneladas de algo que parecía queso. Pero las apariencias engañan. El detector molecular indicaba la presencia de cocaína y un soldado había escuchado que existían cocineros capaces de separar alcaloides con chipotle […].[10]

Como se sabe, esos detectores han causado interminables problemas no solamente en México sino en otras naciones ─comenzando porque en Reino Unido fue encarcelado por fraude Jim McCormick[11], dueño de un competidor del GT-200, el ADE65I─. Mientras la polémica, los errores y las confusiones otearon en el país, esos artefactos demostraron fehacientemente que no es suficiente con intentar hacerse de la tecnología de punta a nivel global, sino entender que aun a esos niveles se dan cita el oportunismo y el chasco, con altísimos costos sociales, económicos y de impacto en la seguridad en cualquiera de sus variantes. Para vencer al crimen organizado no solo es necesario contar con una chequera abultada; es indispensable disponer de una combinación pertinente de paciencia, tenacidad, honradez y por supuesto, acceso a tecnologías que sean confiables en tareas de alto riesgo como la mencionada. A partir de lo anterior, es apropiado considerar que en las naciones estudiadas en el *benchmark* se ubica a la tecnología en los términos siguientes:

[10] Véase Galindo, Carlos (2013: 13).
[11] Véase Galindo, Carlos (2013; 20).

Tabla 7.3.
Líneas de identificación de acción tecnológica contra DOT

Líneas de acción tecnológica contra DOT
Tecnología para prevención y combate del delito • Comprende delitos de alto impacto, por cualquier modalidad de DOT **Objetivo**: generar tecnología para prevenir y en su caso neutralizar delitos producidos por DOT.
Tecnología para acopio de datos individuales • Administración de datos sobre presuntos delincuentes • Administración de datos sobre personas relevantes **Objetivo**: producir tecnología para gestionar datos sobre individuos sensibles para combatir DOT
Tecnología para acopio de datos organizacionales • Administración de datos sobre organizaciones criminales • Administración de datos sobre organizaciones relevantes **Objetivo**: contar con tecnología que gestione datos sobre organizaciones sensibles para combatir DOT
Tecnología para generación de inteligencia • Gestión de datos para producir inteligencia **Objetivo**: disponer de información relevante y oportuna para acciones de inteligencia contra DOT
Tecnología para ataque y defensa cibernéticas • Sistema nacional de defensa cibernética (Que incluye amenazas del interior como del extranjero) **Objetivo**: establecer un sistema nacional para enfrentar los retos de la DOT en Internet

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

Por supuesto, esta clase de tecnología no excluye la enorme variedad de avances para investigación del delito en campo y las diversas modalidades de las Ciencias Forenses, sin omitir el campo de las telecomunicaciones y la robótica, por ejemplo. Empero, el *benchmark* que a lo largo de este documento se ha atendido se inscribe en una combinación de elementos técnicos ─y tecnológicos─, materiales, organizacionales y humanos, siempre considerando a éste último como el más importante, acaso el determinante en el combate contra la DOT. La tecnología es un insumo crucial para evitar errores y en no pocos casos, atropellos y violaciones contra los derechos humanos; sin embargo, el equipamiento más avanzado y la base de datos más actualizada no servirán de gran cosa si los encargados de utilizar tales insumos contra la DOT no saben-quieren-pueden aplicarlos como es debido. De esto trata el siguiente punto.

7.7. Conducta humana y DOT

Dice Rüdiger Safranski ─en una visión hobbesiana─ sobre el poder como condición humana que[12]:

> […] el poder quiere más poder. Solo perdura en el crecimiento y en la acumulación. El poder vive de la usurpación y la fuerza coactiva del avasallamiento […] esto habría de conducir a un infierno de luchas de poder y volverse en definitiva contra la aspiración originaria a protegerse contra el futuro […].

Para el filósofo alemán, el poder necesita de más poder para mantenerse, mediante la acumulación voraz, pues. Si se sigue a pie juntillas al autor de "Nietzsche: biografía de su pensamiento", se infiere que la DOT requiere de crecer en tanto cuanto territorio dominado y acumulación de mercado se refiere; es decir, que por un lado requiere tener bajo control geográfico aquellas zonas en las que opera ─léase producir, comercializar, transportar, vender sus mercancías, *whatever that means*─ y por otro, necesita incrementar su penetración en aquellos nichos de mercado en los que exista la posibilidad de vender más y obtener mayores utilidades. Hasta aquí la lógica es prácticamente idéntica a la de cualquier corporación lícita con fines de lucro.

Empero, la diferencia es notoria a partir de un detalle mayúsculo ─valga la oxímoron─: en el mundo de la DOT radicada en México, las leyes de oferta y demanda no son las únicas que rigen el mercado de mercancías ilícitas; también está la eliminación literal de los competidores entre ellos mismos y la apropiación del territorio con propósitos de feudalización. En otras palabras, la DOT mexicana no solo pretende atender una demanda agregada de activos ilícitos; también busca apropiarse de territorios concretos a la vez que arrasa con aquellos competidores que le incomoden. Es una DOT que al paso de los años se ha rarificado hasta convertirse en un conglomerado caníbal, de un lado tensado por las cuerdas de la ambición y del otro, por las amarras de la antimoral, pretexto para practicar las más insanas actividades en beneficio de un avasallamiento que ha perdido el juicio, si es que alguna vez lo tuvo. Así, se ha dado una devastadora metamorfosis criminal, hasta caer en entes delictivos cuya lógica de guerra no solo pretende conquistar nuevos territorios sino abrasar cualquier condición pretérita a su lóbrega llegada. Así, al otro lado de estas batallas se encuentran las Fuerzas del Estado, del orden legítimo, del mandato de las leyes, de la gobernabilidad democrática, que al menos en el lapso de referencia habían sido asaeteadas

[12] Véase Safranski (2013: 103).

a partes iguales por la infiltración de la DOT y por un conjunto de condicionamientos paralizantes. Habrá que profundizar un poco más.

En el caso de la infiltración, ésta ha sido uno de los dolores de cabeza más graves en la lucha contra la DOT; es indudable que al haber no solamente "dos bandos, sino muchos", como dice Pablo Ordaz, los esfuerzos en el combate cotidiano se deterioran y reducen sus resultados finales. Los innumerables procesos para desarrollar el control de confianza ─que pretenden frenar la infiltración─ funcionan en el personal de nuevo ingreso, en los más jóvenes, pero no son infalibles, tal y como se ha podido observar por parte de un antiguo funcionario público que combatía a la DOT y que comenta su experiencia[13] ocurrida en marzo 2004:

> […] ¡Por fin terminé el curso llamado de Integridad Institucional! […] durante el curso, lo más notable fue conocer al suboficial […] a quien le encanta estar bien enjoyado y demostrar su poder económico al ingresar su camioneta Murano del año y llevar su capote militar de gala por toda la institución […] también fue notoria la ausencia de […] quien junto con el subinspector […] impartieron la materia de sometimiento y esposamiento para que, en menos de un mes, el primero fuera detenido en calidad de indiciado por pertenecer a una banda dedicada al tráfico de indocumentados desde el AICM, donde fungió como encargado […].

No está de más recordar que los controles de confianza en México ya estaban en funcionamiento en 2004, fecha en que acontece lo antes citado, si bien es cierto que su oficialización se dio el 28 de noviembre de 2008, cuando fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el "Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza[14]". Así, el tema no solamente se inscribe en aplicar exámenes cada vez más rigurosos sino en el mantenimiento de una moral alta para todo el personal involucrado en la lucha contra la DOT, lo que implica además de controles exigentes, una serie de valores que incluyen al compañerismo, la lealtad y el recompensar la honestidad. No es una tarea sencilla la que se presenta en este territorio, pero tampoco es imposible.

Y por otra parte, se encuentran los condicionamientos paralizantes a los que se hacía referencia, entendidos éstos como ciclos negativos de estímulo-respuesta que se han posicionado al interior de diversas instituciones y corporaciones que combaten a la DOT, limitándolas en sus capacidades y como es de entenderse, en los resultados que espera la

[13] Véase: Borges, Tomás (2013), "Diario de un agente encubierto". México. Editorial Planeta Mexicana. Págs. 164 y 165.
[14] Véase Segob(2010: 1).

sociedad de aquellos entes que técnicamente deben protegerla de la criminalidad, tanto de la común como de la de alto impacto. A partir de diversos datos se pueden identificar los más relevantes y que remiten al *benchmark* identificado:

Tabla 7.4.
Condicionamientos paralizantes y "antídotos" identificados

Condicionamiento paralizante	**Contra-condicionamiento**
Tramitología excesiva para combatir a la DOT. Tal carga burocrática ralentiza las acciones e inclusive coadyuva en la infiltración de la DOT al interior de las instituciones y corporaciones que le persiguen.	"Reingeniería" en los procedimientos y trámites para combatir la DOT, adelgazándolos y permitiendo una compartimentación que realmente apoye las labores del Estado contra los criminales.
Controles de confianza que solamente se enfocan en los integrantes de las instituciones y corporaciones oficiales.	Controles de confianza al interior de las organizaciones privadas susceptibles de riesgo (sector financiero, p.e.)
Desplome paralizante en la imagen que el ciudadano tiene respecto a las instituciones y corporaciones que persiguen a la DOT (Efecto acumulado).	Programa de mejoramiento de la imagen, no solamente mediante propaganda en medios de comunicación, sino en proximidad con la población.
La "cultura" del "entre" o dádiva que el personal operativo debe reunir cotidianamente para entregar a sus niveles superiores y así sucesivamente. Esta conducta fomenta la extorsión hacia la ciudadanía y la infiltración de la DOT.	Erradicar el "entre" o dádiva por varios medios: penalizando su acción; mejorando los sueldos del personal; incrementando los medios de denuncia ciudadana e investigando los casos denunciados.
Existe un añejo conflicto de la policía bajo mando único, ya que mientras esto ocurre, el mando se disputa entre una gama variopinta de funcionarios y poderes fácticos, minando la capacidad de respuesta contra la DOT.	Atender en forma definitiva el problema de tener policías de mando único y en un marco de gobernabilidad democrática, preparar a los estados y municipios para este nuevo modelo de gestión.

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

Como puede observarse, los condicionamientos paralizantes ralentizan la capacidad para combatir a la DOT; sin embargo, todos estos estímulos-respuesta pueden ser eliminados si se dispone de la voluntad política para atenderlos en el marco del Estado de Derecho y con una visión a largo plazo, sostenible en el tiempo; diciéndolo en palabras vanas, "a prueba de trienios y sexenios". Queda claro que la condición humana es en muchos casos impredecible, pero al menos en el caso mexicano existe una enorme área de oportunidad para combatir a la DOT, "resanando" los huecos que un tumulto de gobiernos de todos los niveles han dejado al abandono ─por lapsos seguramente medibles en décadas─, acaso pensando que las personas que están en la línea de fuego frente a los criminales podrán arreglárselas solas, a su leal saber y entender ─justamente en una ilógica de abandono del Estado─. Ahí está el modelo colombiano para documentarse sobre la forma en que el Estado de Fuerza no solo es eso, sino un colectivo de personas con necesidades y aspiraciones legítimas.

7.8. Bajas y daños colaterales: un pronóstico

Han corrido ríos de tinta ─y en esta investigación, la Introducción atiende el tema─ sobre los miles de muertos, de huérfanos y de desplazados producidos por la guerra asimétrica contra la DOT en el lapso de referencia en México. Las cifras reales sobre fallecidos difícilmente se sabrán porque los diversos *Body Counts* existentes en ese entonces, no tuvieron acceso a todos los eventos que ocurrieron en el territorio nacional, de tal forma que pudieran llevar una contabilidad precisa. El caso de los huérfanos es aún más cenagoso porque éstos no dejan necesariamente huellas visibles, ya que en muchos casos son incorporados a otras familias, sin omitir que éstas pueden optar por no denunciar lo ocurrido a las autoridades. En el caso de los desplazados, puede ocurrir algo similar a los huérfanos, considerando que en medio del temor consideren huir a otro estado de la República ─o a Estados Unidos─ adonde radiquen familiares y amigos y claro está, prefieran la gracia del anonimato a la voz de la denuncia. Así, es de entenderse que aún las autoridades mexicanas solamente trabajan con cifras estimadas de cada estrato y a partir de ellas tomen decisiones. Ante cifras negras de ese calado, la estimación es la única vía numérica para poder emprender las medidas que se consideren necesarias para la gobernabilidad y la gobernanza en las distintas entidades del país. Y justamente en el territorio de la gestión de gobierno se apunta esta reflexión, elaborando un modesto ejercicio de lógica combinado con los pronósticos que pueden darse respecto a este tema de las bajas y daños colaterales, en las tres modalidades que se han apuntado: fallecidos, huérfanos y desplazados.

Si se habla de docenas de miles de fallecidos; de una base mínima de 12 mil[15] huérfanos y de al menos 1 millón 600 mil[16] desplazados, se puede extrapolar preguntas de pronóstico tales como las siguientes:

- De las docenas de miles de fallecidos, ¿cuántos eran padres de familia? Y si así fuera el caso, ¿de qué vivieron los hijos al carecer de padre y/o madre que los atendiera? Por otra parte, habrá que pensar en qué habrá sido de los-las parejas de los fallecidos; de sus bienes; de su posición al interior de sus familias y por supuesto de las comunidades en las que radicaban. Más aún: de esas docenas de miles de fallecidos, ¿cuántas personas eran civiles inocentes que estuvieron en el lugar

[15] Véase: (*El Economista* 2012).
[16] Véase: Gloria Díaz (2011).

equivocado en el momento incorrecto? Y, ¿qué fue de las familias de aquellos militares, marinos, personal de inteligencia, funcionarios locales y policías que cayeron en el cumplimiento de su deber?, ¿Cómo afrontaron la desaparición del jefe o jefa de familia?

- En el caso de los hipotéticos 12 mil huérfanos, ¿qué fue de ellos? ¿De qué vivieron? ¿Fueron admitidos en otra familia o quedaron en la calle? ¿Cuántos de esos menores de edad se hicieron delincuentes y/o adictos a narcóticos? Sin saber siquiera el rango de edad de estos huérfanos ─aunque obvio, todos eran menores de 18 años─ y en un hipotético ─e imposible─ escenario de que todos ellos tuvieran 17 años al momento de quedarse sin padre y/o madre en el inicio del lapso de referencia de este estudio ─2006─, resulta que en 2014 tendrían 25 años de edad. ¿A qué se dedican? ¿Qué impacto tienen ahora esos jóvenes en sus comunidades? ¿Dejaron sus poblaciones de origen? ¿Se incorporaron a la economía formal o la informal? ¿Qué será de esos hipotéticos 12 mil futuros jefes o jefas de familia? Más aún: ¿cuál será la formación para la vida, los valores, la cosmovisión que ofrecerán a sus hijos en el entendido que guardan un luto, acaso no resuelto apropiadamente?
- Por lo que se refiere al millón seiscientos mil desplazados ─en el entendido ilógico que la cifra no hubiera crecido en una sola persona más─, ¿lograron establecerse e iniciar una nueva vida o fracasaron en el intento, quedando en el desempleo, sin escuela, a cuerpo gentil frente a un territorio desconocido? ¿Cómo ha afectado a las ciudades receptoras la llegada de una avalancha de personas, algunas apenas con lo puesto y otras con recursos para invertir en su nueva casa? ¿Cuál ha sido el grado de aceptación por parte de los estados receptores para estos migrantes internos, considerando diferencias culturales y educativas?
- A contracorriente, ¿qué ocurrió con las comunidades abandonadas? ¿Tales comunidades fueron ocupadas por otros grupos sociales, por la DOT o simplemente dejadas a una entropía invisible pero feroz? ¿Qué ocurrió con el IDH de esas localidades, poblados, ciudades? ¿En qué condiciones se encuentran en la actualidad? ¿Regresaron los pobladores desplazados?, ¿El IDH de las poblaciones receptoras mejoró o empeoró como consecuencia de la llegada de personas desplazadas?

Es difícil poder identificar una respuesta real para la mayoría de las preguntas vertidas, particularmente por la ausencia de información disponible y confiable para dedicarse al estudio del país después del lapso 2006-2011 en términos de DOT y sus interminables vinculaciones con el IDH y en general, la gobernabilidad y la gobernanza en los territorios que fueron agredidos por aquella, con mayor virulencia. Por ello, el investigador se limita a esbozar unos escasos elementos de respuesta a tales preguntas, en el entendido que es una apreciación personal, apenas dotada de la experiencia profesional y personal y sin otro propósito que bosquejar la magnitud del horizonte por atender.

Así, se tienen las siguientes líneas de visualización de pronóstico, de acuerdo a cada estrato identificado; es decir, fallecidos, huérfanos y desplazados. Véase primero el caso de las docenas de miles de fallecidos. Habrá que agregar que en estos estratos no se atiende una modalidad de víctima adicional: el desaparecido, porque en este último los datos existentes son aún más difíciles de comprobar, considerando una abrumadora cifra negra que se alimentó por la comprensible justificación del temor de sus familiares-sobrevivientes, ante la posibilidad de que ellos mismos fueran víctimas de alguna represalia.

Tabla 7.5
Visualización de pronósticos para fallecidos 2006-2011

Visualización de pronóstico: fallecidos (lapso 2006-2011)		
Escenario idílico **(Lo mejor que puede ocurrir)**	**Escenario inercial** **(Lo que ocurriría si nada cambia)**	**Escenario catastrófico** **(Lo peor que puede ocurrir)**
Las familias directamente afectadas por la persona fallecida fueron absorbidas por otro ente familiar (abuelos, tíos, etc.) que los apoyó sin dificultad y después de un proceso de acompañamiento, lograron vivir en condiciones razonables de armonía.	Hubo resultados mezclados: algunas familias lograron salir adelante por el apoyo familiar e institucional, mientras que otras no lograron resarcir su tejido emotivo, afectivo. Algunos de sus integrantes se incorporaron a prácticas delincuenciales y consumo de tóxicos.	Las familias directamente afectadas no encontraron apoyo alguno y se desintegraron, generando individuos que requerían ayuda multidisciplinaria y no la obtuvieron. La mayoría de sus integrantes se incorporaron a la delincuencia y/o consumo de tóxicos.

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

El escenario inercial habla de resultados mixtos: algunas familias de fallecidos lograron rehacer su vida mientras que otras se desintegraron. El probable consumo de narcóticos debe tomarse en cuenta para cualquier análisis.

Tabla 7.6.

Visualización de pronósticos para huérfanos 2006-2011

Visualización de pronóstico: huérfanos (lapso 2006-2011)		
Escenario idílico (Lo mejor que puede ocurrir)	**Escenario inercial (Lo que ocurriría si nada cambia)**	**Escenario catastrófico (Lo peor que puede ocurrir)**
Casi en unanimidad, los huérfanos lograron ser rescatados por familiares y/o el Estado. Su reinserción fue positiva, ya que continuaron sus estudios, pudieron conseguir trabajo legal y remunerado, así como evitar el consumo de tóxicos.	Algunos huérfanos pudieron rehacer su vida, ya sea por la intervención de familiares y/o la del Estado. Si bien algunos menores cayeron en adicciones y/o pandillerismo, otros lograron establecerse como miembros "positivos" de la sociedad local.	Los huérfanos en su mayoría cayeron en el consumo de narcóticos, abandonando sus estudios y viviendo en la marginalidad. Al paso del tiempo fueron incorporados a las pandillas que controlan las diversas DOT, como "puntero", "vendedor", "sicario".

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

En el caso de los huérfanos, queda la posibilidad de que algunos de ellos no solamente no fueran atendidos por familiares directos o indirectos, sino que de plano entraron en el terreno delincuencial. Lo anterior se menciona sin demérito de que algunos de esos menores de edad se hicieran adictos a algún narcótico, sin que ello signifique forzosamente que trabajaran para una pandilla o grupo criminal. Bien puede tratarse de casos de adicción pero no de delincuencia combinada con el uso de una sustancia tóxica. Para todo caso, habrá que tener en cuenta un comentario[17] del periodista inglés Ioan Grillo sobre el tema de la "crianza" de delincuentes a consecuencia de un ambiente familiar y social devastado:

> […] aunque la policía de México se modifique, los malos barrios seguirán produciendo hampones. Cuando los adolescentes dejan la escuela, vienen de hogares rotos, figuran en pandillas violentas, no tienen empleo, son hostigados por los soldados y no tienen ningún porvenir a la vista, se ponen en manos de la mafia […].

Luego entonces, el problema no solamente es un asunto de armas y drogas, sino de un intensivo trabajo multidisciplinario en las casas, en los barrios, en las escuelas, literalmente en todas partes.

Por lo que se refiere a los desplazados, es probable que se manejen resultados mixtos, cuando no multiplicados por diversos factores.

[17] Véase Grillo (2012: 446 y 447).

Tabla 7.7.
Visualización de pronósticos para desplazados 2006-2011

Visualización de pronóstico: desplazados (lapso 2006-2011)		
Escenario idílico (Lo mejor que puede ocurrir)	**Escenario inercial (Lo que ocurriría si nada cambia)**	**Escenario catastrófico (Lo peor que puede ocurrir)**
Opción A.-Los desplazados pudieron realizar una nueva vida en el lugar al que llegaron, siendo positiva su inserción en dicha comunidad, encontrando empleo, oportunidades de negocio, educación, salud. Opción B.-Los desplazados regresaron a sus comunidades de origen, pudiendo recuperar su vida anterior. (Se entiende que la amenaza de DOT desapareció en esa comunidad).	Opción A.-Los desplazados vivieron asimetrías para integrarse en su nueva comunidad: acaso no fueron bien aceptados por sus receptores o no encontraron rápidamente oportunidades de negocio o empleo. Opción B.-Los desplazados regresaron a sus lugares de origen, pero éstos mostraban tal grado de deterioro que su recuperación será lenta y costosa para todos los interesados.	Opción A.-Los desplazados no lograron adaptarse al nuevo territorio y se vieron forzados a buscar otro más, sin encontrar un lugar estable para vivir, trabajar, desarrollarse. Opción B.-Los desplazados regresaron a sus comunidades de origen pero algunos de ellos fueron agredidos por la DOT y se vieron en la necesidad de buscar otro lugar para vivir.

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

En otras palabras, el desplazado pudo haber logrado instalarse en su nuevo territorio o buscar otro más apropiado, sin omitir que haya intentado regresar a su lugar de origen. Sea cual sea el caso, existe el factor de incertidumbre respecto al grado de éxito en la generación de su nuevo hábitat.

Así, quedan innumerables dudas e inquietudes por resolver. Habrá que ir analizando con metódica paciencia la llegada de nuevos datos que al paso de los años irán apareciendo sobre el tema atendido.

APROXIMACIÓN CONCLUSIVA

Como se observó, los datos que integran a la discusión pueden ubicarse en los términos siguientes:

- De acuerdo a lo visualizado en países que poseen una paz alta con opacidad financiera, y un IDH “más o menos alto”, puede pensarse entonces que, en un ambiente de marginación, pobreza y discriminación las mafias arrasan y por el contrario, en aquel lugar adonde los pobres son excepción y no regla, los criminales optan por vender narcóticos, lavar dinero y ofrecer pornografía, pero no prenderle fuego al territorio.

- Los países con mayor experiencia en el combate a la DOT cuentan con una doctrina de seguridad nacional que ofrece una serie básica de ingredientes que van más allá de una mera política pública: de todos esos componentes sobresale la trascendencia de objetivos de seguridad nacional más allá de sexenios y trienios así como de gobiernos federales y locales. Una doctrina de seguridad nacional orienta los propósitos y medios de los que disponen los diversos actores del Estado con el fin de emprender y mantener la paz y la gobernabilidad, más allá de ideologías y sectarismos.
- Se debe establecer un mecanismo propagandístico que reduzca la fricción social a consecuencia del combate contra la DOT. No se trata de ocultarle información al país; la idea es que la violencia propia del combate no genere psicosis. No es mentirle a la gente, sino reducirle ansiedad.

Con todo, queda un sinnúmero de preguntas e inquietudes que los actores del Estado deberán responder conforme se pueda ir generando información confiable respecto al lapso analizado. Entre todas esas interrogantes, sobresale el futuro de aquellas familias con fallecidos y desaparecidos, así como de huérfanos y desplazados que requieren atención profesional y multidisciplinaria a largo plazo. La tarea es enorme pero es indispensable emprenderla: recomponer el tejido social no es una opción; es una obligación.

POST-SCRIPTUM: UN PÁRRAFO QUE ILUSTRA

> "[…] Dr. Peter G. Bourne, a drug expert who would later become President Carter's Special Assistant to the President on Health Issues, wrote in 1974: "Cocaine ... is probably the most benign of illicit drugs currently in widespread use .... Short acting --about 15 minutes-- not physically addicting, and acutely pleasurable, cocaine has found increasing favor at all socioeconomic levels in the last year." Peter G. Bourne, "The Great Cocaine Myth," Drugs and Drug Abuse Education Newsletter 5: 5 (1974) […]".

Información textual sobre la "historia de la cocaína" según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Véase: U.S. Secretary of State (1997), *The CIA-contra-crack-cocaine controversy: a review of the justice department's investigations and prosecutions; appendix C: History of Cocaine*. Recuperado el 13 de febrero de 2013 en: http://www.justice.gov/oig/special/9712/appc.htm

Traducción del párrafo:

> [El] doctor Peter G. Bourne, un experto en drogas que más tarde se convertirá en Asistente Especial del Presidente [James] Carter en Temas de Salud, escribió en 1974: `[la] cocaína es probablemente la más benigna de las drogas ilícitas de uso generalizado en la actualidad […] de acción corta —alrededor de 15 minutos— no produce adicción física y [es] intensamente placentera, [la] cocaína ha incrementado su preferencia en todos los niveles socioeconómicos en el último año´. Peter G. Bourne, "El Gran Mito de la Cocaína", Boletín Informativo sobre Educación en Drogas y Abuso de Drogas [núm.] 5. 5 (1974).

El artículo que publicó Peter G. Bourne en 1974 no aparece en su bibliografía, disponible en su propio sitio web, consultado por última vez el 13 de febrero de 2013: http://www.petergbourne.co.uk/biblio.html

CONCLUSIÓN

La experiencia de las naciones consideradas en esta investigación supone en automático un choque dialéctico contra lo visto en el lapso 2006-2011 en México para combatir a la DOT. Véase tal enfrentamiento por fracciones: si se considera una experiencia de combate que sea abrumadoramente calificada y documentada, ahí está la colombiana; si se busca una que apueste por los niños y jóvenes, ahí están Eslovenia y República Checa; si se trata de observar la legalización del *cannabis* en forma tal que se le cierren las puertas a la DOT, no está de más echar un vistazo a Países Bajos; para la parcelización territorial con fines de control está Italia; en fin, el trabajo realizado exhibe que las naciones analizadas han cometido no pocos errores en el camino pero apuestan al largo plazo: basta considerar la larga marcha de Italia con su DOT para entender que los tiempos y sobre todo, la doctrina en seguridad nacional son los elementos que aseguran un trabajo ininterrumpido contra las plagas criminales. El cortoplacismo es tósigo para producir resultados positivos y consistentes en el marco de una visión de Estado.

Al otro lado del choque de referencia, se tiene al dolor y su impronta; es impostergable generar los mecanismos pertinentes para que tal sexenio se mantenga en la memoria objetiva de nuestra nación; si ese lapso se borra a consecuencia del dolor, la indiferencia, el temor o la conveniencia partidista, cabe la posibilidad de repetir los mismos errores en el futuro y magnificar aún más las consecuencias generacionales. Reflexionar sobre lo ocurrido apoya al entendimiento de su impronta y colabora en la construcción de un México más justo, no justiciero. El análisis aquí presentado supone que el combate a la DOT es más complejo de lo que parece, de tal suerte que el uso del Estado de Fuerza disponible debe darse a partir de una meticulosa visualización de lo que se pretende hacer con él y no apostar la gobernabilidad y la gobernanza a un pulso con el azar, enemigo de la función pública. Sean entonces la razón, la apuesta por el largo plazo y la humildad para reconocer experiencias exitosas de combate a la DOT los instrumentos para combatir a ésta. Alejado de la tentación enloquecida de negociar con delincuentes a cambio de una paz trastabillante, el Estado debe continuar su trabajo en el entendido que el criminal de tal raigambre no es solamente un ente que persigue el lucro desmedido, el dominio territorial y la maximización de su influencia: también carece de palabra de honor. Luego entonces, el país no puede ni debe ser gobernado a partir de un juego de espejos en el que ora se vive bajo la metralla que no respeta culpables o inocentes, ora se vive en una calma que no es más que el lapso entre

dos tempestades. El lapso de referencia expresa una amarga lección que envidiaría el propio Maquiavelo: el peor enemigo del Estado no es aquel que le declara abiertamente la guerra, sino la confusión del Estado mismo al no tener confianza en sus decisiones y ser capaz de rectificar el rumbo cuando la realidad lo señala. Por extensión, la opacidad y la corrupción se hermanan con esa desconfianza que distancia a unos funcionarios públicos de otros, al temer la traición. Así las cosas, el Estado Mexicano y sus instituciones tienen ante sí la rudísima tarea de combatir a la DOT con inteligencia y energía, pero también deberán trabajar para recobrar la confianza entre todos aquellos que se enfrentan al reto cotidiano de servir a la sociedad y por obviedad, a México. Que así sea, pues.

Verano, 2013

ANEXO “A”

Treintainueve naciones que no pasaron el filtro

Cuando se inició la investigación que se presenta en este documento, se habían considerado 59 naciones para su estudio —60 si se incluye a México—; en un primer filtro, se trabajó en la búsqueda da información dura sobre DOT y/o narcotráfico en los sitios web de cada gobierno; tras una revisión exhaustiva, se encontró que 39 naciones no disponían de los documentos mínimos para formar parte del estudio, por lo que no fueron considerados en la lista final. Tal cernido se realizó en el segundo semestre de 2012 y se dio una revisión adicional en abril de 2013, encontrándose resultados casi idénticos: la opacidad en estas naciones puede ser voluntaria o involuntaria, pero no hay forma de identificar sus prácticas contra DOT, al menos desde una computadora cualquiera en México.

Con el propósito de presentar al lector una brevísima exposición de razones por las que estos 39 países no pasaron el cernido, se decidió consultar en el banco de datos del “International Narcotics Control Board” —INCB— que depende del Sistema Naciones Unidas, para ubicar algún documento que pudiera —así fuera en el último minuto de la investigación— funcionar como base para el análisis de un Estado nacional; llama la atención que según el Reporte 2012 del INCB, sí había documentos en esas naciones; así que se hizo una revisión definitiva en los primeros días de abril de 2013 —salvaguardando la disposición del INCB de “no publicar ni difundir el presente documento antes de las 11:00 horas (CET) del martes 5 de marzo de 2013”— en los sitios web de cada gobierno a aquellos textos que teóricamente estaban a disposición del usuario. Llama la atención que salvo escasísimas excepciones, los países “cernidos” siguieron con los problemas para acceder a la supuesta información disponible. Acaso sean dificultades técnicas y no políticas las que impiden acceder a los documentos que todos esos gobiernos presentaron ante el INCB en su momento. El sitio oficial del INCB fue consultado por vez última para confirmar la ausencia o presencia de los escritos de referencia, durante los días 5, 6 y 7 de abril de 2013 en: http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012.PDF)

REGIÓN: ÁFRICA (7 PAÍSES EN TOTAL)

Tabla A.1.
Países "región África", analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
1. Burkina Faso	"Estrategia nacional contra las drogas y el delito para el período 2013-2017"	No se encuentra tal estrategia en el sitio de gobierno. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.justice.gov.bf/index.php/documents-en-ligne/textes-juridiques
2. Egipto	"Plan de acción nacional contra el uso indebido de drogas para 2012-2016"	No existe información en inglés sobre el tema. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.egypt.gov.eg/english/laws/default.aspx
3. Ghana	"Junta de fiscalización de estupefacientes de Ghana para aumentar el número de precursores sujetos a fiscalización nacional"	La "Agenda de Gobierno para una mejor Ghana" solo habla del combate al tráfico de drogas; esto, en un solo renglón en la página 18. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.ghana.gov.gh/documents/betterghana.pdf
4. Nigeria	"Programa nacional contra el crimen organizado", organizado por la "Dirección nacional de represión al uso indebido de drogas de Nigeria"	El sitio oficial del gobierno de Nigeria está fuera de servicio por presencia de *bots*. De enero hasta abril 2013 no se pudo acceder al sitio. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://nigeria.gov.ng/
5. Sudáfrica	"Plan maestro nacional para el período 2012-2017 de la Autoridad central de lucha contra la droga"	En el sitio del gobierno sudafricano, no aparecen estadísticas sobre el tema y tampoco el "Plan maestro". Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.info.gov.za/
6. Uganda	"Iniciativa de Ley hacia un proyecto de ley sobre fiscalización nacional de drogas"	En todo el sitio oficial, se encontró un solo documento, "Reporte de Uganda sobre el crimen 2010". No se abrió por múltiples alertas *spyware*. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.jlos.go.ug/index.php/document-centre/document-centre/cat_view/78-crime
7. Zimbabwe	"Grupo nacional de expertos en narcóticos, integrado por representantes del Ministerio de salud y bienestar del niño, la Administración tributaria, la Procuraduría general de justicia, la Dirección de fiscalización de medicamentos y la Policía nacional"	En el sitio oficial del gobierno, la liga del "Ministerio de justicia y asuntos legales" no contenía un solo dato sobre el grupo nacional mencionado. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.justice.gov.zw/

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: AMÉRICA I (10 PAÍSES EN TOTAL)

Tabla A.2.
Países "región América 1", analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
1. Costa Rica	"Plan nacional sobre drogas para el período 2008-2012"	Dicho plan se enmarca en el "Consejo presidencial para la seguridad ciudadana", que incluye el combate al crimen organizado. Una liga con "Fuerza pública de Costa Rica" lleva a un área donde hay estadísticas sobre combate a delincuencia, haciendo un llamativo énfasis en "armas incautadas", pero no especifica grupos de DOT ni avances del plan de referencia. Recuperado el 7 de abril de 2013 en: http://seguridad.opendata.junar.com/dashboards/7824/decomisos/
2. Cuba	"Operación Hacha"	Esta operación es el mecanismo institucional cubano para combatir al narcotráfico. Por supuesto, no hay forma de identificar dato alguno en los sitios de dicha nación. Recuperado el 7 de abril de 2013 en: www.cubagob.cu/
3. El Salvador	"Programa de capacitación y certificación para la prevención, tratamiento y rehabilitación de drogas y violencia"	Se revisó exhaustivamente el sitio oficial del gobierno salvadoreño y no hay información al respecto. Solamente se atiende en forma superficial al tema en "Estrategia nacional de prevención social de violencia en apoyo a las municipalidades". Recuperado el 7 de abril de 2013 en: http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/temas/desarrollo-territorial-y-descentralizacion/prevencion-de-violencia.html
4. Chile	Desde 2011, "Servicio nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol"	La estrategia se localiza íntegra en el sitio del Ministerio del Interior; también existe un plan llamado "Chile seguro 2010-2014" mismo que no está disponible para consulta en el *banner* que lo anuncia. Recuperado el 7 de abril de 2013 en: http://www.interior.gob.cl/ En el sitio de la Policía de investigaciones de Chile, se ubican informes vastos sobre el trabajo "contra el crimen organizado". Al revisar el informe de 2012, no se encontró una sola mención a DOT en las páginas del mismo. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.investigaciones.cl/jenaco/index.html
5. Ecuador	"Plan nacional de prevención integral de drogas 2012-2013"	En el sitio oficial del "Consejo nacional de control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas" del gobierno ecuatoriano, se encuentra un decreto que autoriza tanto al "Plan nacional de prevención, desarrollo alternativo preventivo y control de drogas para el período 2004 – 2008" y el "Plan de fortalecimiento institucional del CONSEP"; sin embargo, no puede consultarse ningún plan y la página de transparencia remite a una dirección física en Quito para consultar los documentos. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.consep.gob.ec/index.php?cod_categoria=6&cod_sub=60

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: AMÉRICA II

Tabla A.3.
Países "región América 2", analizados y rechazados.

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
6. Guyana	En 2012, anexión al "Programa de la UNODC para la fiscalización de contenedores"	En el sitio del Ministerio de gobernación existe una liga que comunica a la UNODC; cuando se pulsa el ingreso, lleva a un video de You Tube sobre narcóticos; en el área de "proyectos" sí aparece el programa para fiscalizar contenedores (que no tiene un apartado sobre resultados concretos) y un informe 2011 sobre combate a narcóticos; el documento no es extenso, pero sí permite ubicar que el consumo de alcohol y mariguana es un problema real. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://moha.gov.gy/images/ndsmp/national%20drug%20report%202011.pdf
7. Jamaica	"Plan maestro nacional de lucha contra las drogas y prevención de la drogodependencia para el período 2012-2016"	El "Plan…" no se encontró en el buscador especializado del gobierno jamaiquino (http://www.jis.gov.jm/information/govt-docs); su micrositio "Stop crime" no ofrece información sobre el tema, sino sobre casas para renta, fiestas de 15 años y agencias de autos" (http://www.crimestopjm.org/) más adelante, se encuentra un documento llamado "Reporte del comité nacional sobre crimen y violencia 2002" que ofrece entre otras recomendaciones, las "11" y "12" sobre "Manejo contra pandillas y terrorismo"; empero, el texto es retórico y no ofrece información dura. Es el único reporte disponible. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.jis.gov.jm/pdf/EXECUTIVE_SUMMARY.pdf
8. Paraguay	"Programa nacional integrado cuatrienal encaminado a aumentar la capacidad de reacción, la eficacia y la eficiencia del Estado paraguayo contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas"	El sitio del gobierno paraguayo tiene una amplia diversidad de objetos propagandísticos, pero no hay liga alguna con algo parecido al tema de la DOT o del narcotráfico. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.presidencia.gov.py/ El Ministerio de Justicia y Trabajo tiene un apartado sobre "Seguridad y justicia" que no ofrece información alguna sobre los temas analizados. La sección "Documentos" no tiene un solo documento, salvo 4 decretos. Recuperado el 7 de abril de 2013 en: http://www.mjt.gov.py/marcolegal.php?sec=resoluciones

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: AMÉRICA III

Tabla A.4.
Países "región América 3", analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
9. Perú	"Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2012-2016"	Existe una "Comisión nacional para el desarrollo y vida sin drogas" en la que sí se dispone de la estrategia (http://www.devida.gob.pe/images/documentosdisponibles/ENLCD-2012-2016.pdf). Al ingresar al "Centro de información" para buscar estadísticas, solo existen ocho textos electrónicos (http://www.devida.gob.pe/images/cendoc/2010/electronicos.html) y los demás son de visita a la Comisión. Sus reportes nacionales sobre consumo de drogas son de 2005. y del Ministerio del Interior depende la Policía nacional del Perú. En el sitio de la Policía, el apartado "Reforma legislativa" está deshabilitado; sus estadísticas relacionadas con DOT son apenas dos ("micro-comercio" (sic) y "tenencia ilegal de armas") actualizadas a noviembre 2012 en abril 2013. Recuperado el 7 de abril de 2013 en: http://www.pnp.gob.pe/ESTADISTICA_DELINCUENCIAL/SEGUN%20COMISARIA%20Y%20DISTRITO%20lIMA%20Y%20CALLAO%20%20REPORTE%20NOVIEMBRE%2012.pdf
10. Surinam	En 2012, anexión al "Programa de la UNODC para la fiscalización de contenedores"	El sitio del gobierno de Surinam está completamente redactado en neerlandés. No hay otro idioma disponible. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.gov.sr/

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: ASIA I (11 PAÍSES EN TOTAL)

Tabla A. 5.

Países "región Asia 1", analizados y rechazados.

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
1. Afganistán, 2. Pakistán e 3. Irán	"Programa integral de control, atendido directamente por la UNODC"	El sitio de Afganistán no tiene información sobre DOT en inglés; la liga de "Gobernanza" envía a un sitio del PNUD de la ONU que tampoco informa sobre el trabajo. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.undp.org.af/undp/index.php option=com_content&view=article&id=58&Itemid=64 No hay forma de ingresar al sitio web de Irán a sus datos sobre combate a DOT. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: www.president.ir/en/
4. Bangladesh	"Entrega de 60 mil carteles, 10 mil 500 folletos, 10 mil calcomanías que se entregaron en 4 mil reuniones de debate y 200 pláticas a nivel secundaria y universitario"	En el sitio que alberga a sus 40 ministerios de Estado, no se encuentra un solo dato sobre estos temas. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.bangladesh.gov.bd/index.php option=com_weblinks&task=ministry&Itemid=152
5. China	"Programa de medidas de fiscalización para prevenir la desviación de preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefredina"	Zhou Yongkang, máximo directivo de la seguridad pública en China, tiene un mínimo apartado donde habla del combate a DOT, pero no da mayores datos. El sitio está prácticamente vacío. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.mps.gov.cn/English/content06_1.htm
6. India	En 2012, "Nueva política nacional sobre estupefacientes y sustancias sicotrópicas"	India sí cuenta con un sitio específico para el tema. Sin embargo, no ofrece mayores datos que unos pocos párrafos por cada sustancia, síntomas, atención, etc. Todo es esquemático. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://socialjustice.nic.in/aldd.php
7. Indonesia	"Programa obligatorio para familiares de adictos, para que los presenten en los centros de salud para que reciban tratamiento" "Programa de control de Ketamina"	El sitio oficial de Indonesia está contaminado por *malware* y *spyware*. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: www.indonesia.go.id/en/
8. Jordania	A partir de abril de 2012, "los adictos serán atendidos en centros especializados y no serán enviados a la cárcel"	Una vez ingresado al sitio del gobierno jordano, las ligas "Sistema nacional de información" y "Lista A-Z de dependencias gubernamentales" están deshabilitadas. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.jordan.gov.jo/wps/portal

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: ASIA (II)

Tabla A.6.

Países “región Asia 2”, analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO “EXISTENTE”	OBSERVACIONES
2. Pakistán	“Política nacional de reducción de la demanda de drogas 2012-2016”	No hay un solo elemento en inglés sobre este tema y en general sobre DOT. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.pakistan.gov.pk/gop/index.php?q aHR0cDovLzE5Mi4xNjguNzAuMTM2L2dvcC8%3D
9. Hong Kong	“Programa de control de Ketamina”	El gobierno de Hong Kong tiene un sitio específico para atender temas de DOT: narcóticos, estadísticas, problemas de violencia, etc. Sin embargo, no atiende a profundidad el problema de la Ketamina, aunque sí la describe en el micrositio. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.police.gov.hk/ppp_en/04_crime_matters/ drug/common_drug.html
10. Sri Lanka	“Programas de tratamiento, que abarcan ensayos presuntivos y terapia breve”	Tiene un sitio completo la Policía Nacional. Tiene estadística actualizada; un micrositio de la Policía Anti-narcóticos; información para escolares, línea para denuncias,, etc., pero no hay descripción de los programas. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.police.lk/index.php/narcotic-bureau
11. Vietnam	“En 2012, nuevas estrategias nacionales de fiscalización de drogas y de prevención del delito”	Todos los elementos del sitio oficial de la Policía Nacional que tienen la opción de consulta en inglés, “están bajo construcción”. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.mps.gov.vn/web/guest/english

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: EUROPA I (7 PAÍSES EN TOTAL)

Tabla A.7.

Países "región Europa 1", analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
1. Croacia	"En julio de 2011 el gobierno de Croacia aprobó varias enmiendas de la Ley sobre represión del abuso de drogas (OG 84/11), la que permite a un adicto pasar por el Espacio de Schengen con la cantidad mínima para su consumo personal"	Sí está el documento en el sitio del gobierno croata, en el micrositio de la Oficina para el combate al abuso de drogas, dependiente del Ministerio de Salud. No hay acceso a mayor información sobre el tema de DOT. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://nijd.uredzadroge.hr/upload/File/Publikacije/Izvjesce/CROATIAN_2011_National_Report_on_Drugs_Situation.pdf
2. Dinamarca	"En noviembre de 2011 el ayuntamiento de Copenhague pidió autorización al gobierno de Dinamarca para efectuar un plan experimental para la legalización del comercio y el consumo de *cannabis*. El gobierno federal no solo lo negó, sino dijo que "jamás daría su autorización".	La búsqueda en el sitio del gobierno danés no arrojó resultados sobre el tema; es más: bajo su propio buscador, no hubo un solo resultado a las palabras "drugs", "narcotics", "addiction" y "organized crime". Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://denmark.dk/search?q=narcotics&type=0&filter=0
3. Irlanda	"En agosto de 2012 Irlanda publicó su Estrategia nacional sobre el uso indebido de sustancias, que integra al alcohol y al tabaco"	La estrategia se encuentra disponible en el micrositio de "Crimen organizado". No hay estadísticas disponibles sobre algunos resultados; probablemente se deba al corto lapso que lleva en funcionamiento. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.drugsandalcohol.ie/12388/1/DCRGA_Strategy_2009-2016.pdf

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: EUROPA II

Tabla A.8.

Países "región Europa 2", analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
4. Moldavia	"En junio de 2012, Moldavia es el 37º miembro del Grupo Pompidou, tras la promulgación de la Ley Núm. 75, que trabaja en el tratamiento de adicciones al interior de las cárceles"	Después de una exhaustiva búsqueda en los sitios del Jefe de Gobierno; del ministerio de Justicia; del ministerio de Salud y en "Transparencia", no hay información en inglés disponible sobre combate a la DOT y respecto al tratamiento de adicciones en prisión, solamente existe un escueto boletín de prensa, dando fe del acto jurídico. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.moldova.md/en/start/
5. Rusia	"En junio 2011 se generó la normatividad para prohibir la venta de medicamentos con codeína"	No hay información en inglés disponible en el sitio del gobierno de Rusia. Empero, en un sitio farmacéutico se confirma tal prohibición y se agrega la de analgésicos "fuertes". Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.chemrar.ru/eng/i-news/index.php?ELEMENT_ID=11666
6. Serbia	"En noviembre 2011, se implementó una Comisión Interministerial sobre sustancias psicoactivas sujetas a fiscalización"	No hay información alguna sobre el tema en el sitio del gobierno serbio. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.srbija.gov.rs/vlada/ministri.php#33965
7. Ucrania	"Estrategia nacional sobre drogas 2012-2020"	La información que se despliega al pretender ingresar al micrositio "Seguridad nacional" cuyo título está en inglés, envía a uno escrito totalmente en ucraniano. Y la liga del conocido "Instituto Nacional de Estudios Estratégicos", solamente tiene una presentación del mismo; ni un solo documento de consulta. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.rnbo.gov.ua/

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

REGIÓN: OCEANÍA (4 PAÍSES EN TOTAL)

Tabla A.9.

Países "región Oceanía", analizados y rechazados

PAÍS	TÍTULO DEL DOCUMENTO QUE SEÑALA INCB COMO "EXISTENTE"	OBSERVACIONES
1. Australia	"Estrategia nacional de lucha contra las drogas para el período 2010-2015"	La "Estrategia…" existe en el sitio oficial del gobierno federal. Un "Instituto nacional de criminología" lleva la estadística del tema. El seguimiento es puntual y se apunta un cálculo: entre 10 y 15 mil millones de dólares americanos es el estimado de la participación de las DOT en Australia. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.aic.gov.au/crime_types/transnational.html
2. Islas Marshall	"Estrategia contra el consumo interno de toda clase de drogas sintéticas"	En el sitio de Islas Marshall, no existe siquiera un apartado sobre el tema. No hay documentos como el citado por INCB. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://rmigovernment.org/documents.jsp?catid=Public%20Documents
3. Nueva Zelanda	"En 2011, se creó la Iniciativa de ley para que los medicamentos que contengan pseudoefredina solo podrían adquirirse con receta médica controlada"	No se identificó el documento; los informes sobre actividad criminal en Nueva Zelanda, tanto de 2009 como 2010 estaban a disposición del público. Al intentar abrir ambos, se identificó *malware*. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.stats.govt.nz/searchresults.aspx?q=combat%20organized%20crime
4. Vanuatu	"Estrategia para reducir consumo de *cannabis*"	En el sitio oficial del gobierno de Vanuatu, no hay información alguna sobre la "Estrategia…" y cualquier otro tema vinculado a combatir DOT, incluyendo narcotráfico. Recuperado el 5 de abril de 2013 en: http://www.governmentofvanuatu.gov.vu/index.php/publicationdocuments/

Elaboración propia con datos de la investigación realizada.

ANEXO "B"

El odio, motor de la violencia extrema

No hay que pensar demasiado sobre el grado de violencia que ha cubierto a buena parte de México por parte del combate asimétrico contra la DOT para preguntarse si aquello que se le conoce como "odio" tiene alguna parte de explicación. Es decir, si se tomara por buena aquella versión que consideraba que una apabullante porción de la violencia se debía a "ajustes de cuentas[1]", entonces habría que pensar que el grado de sadismo empleado en muchos de esos "ajustes" escapa del territorio de un "criminal profesional" —la mera eliminación física de un enemigo— y comienza a adentrarse en territorios adonde la patología otea y campea sin muros que la detengan. Así las cosas, al intentar encontrar una guía que permitiera identificar si existían algunos elementos que pudieran ser útiles en esta investigación respecto al odio, apareció el trabajo desarrollado sobre este tema por los investigadores Robert y Karin Sternberg[2], quienes lograron construir un "semáforo" del odio en problemas sociales —yéndose inclusive al genocidio como expresión sumarísima del aborrecimiento hacia el otro— y que permite tener luces sobre el caso mexicano.

El semáforo en cuestión no fue diseñado por dichos investigadores para analizar a la DOT, sino al extremismo religioso-político que lo mismo puede ubicarse en la *Shoah* que en las masacres de Somalia, por citar dos ejemplos. Los Sternberg consideran que sea el caso que sea —acaso el de la DOT mexicana—, existe un triángulo de odio integrado por tres componentes que explican la acción como consecuencia de la potencia que a su vez es resultado de una agresión acumulada que tarde o temprano será liberada, tal y como lo vaticinó Konrad Lorenz;[3] es decir, que el uso de las armas que se emplean en los conflictos raciales, políticos y de DOT que ocupa este documento, no son sino "amplificadores de las consecuencias de los impulsos agresivos".[4] No se trata solamente de matar, sino de

---

1 La lista de los que han comentado algo así es interminable y cubre el espectro político-partidista de los medios de comunicación. Van unos ejemplos. Véase: 1) "No paran los ajustes de cuentas entre narcos; ayer, 6 homicidios en 4 estados". Reza la nota: "[…] Seis personas, entre ellas un empresario, fueron ultimadas en Michoacán, Tamaulipas, Sinaloa y Guerrero, con lo que la ola de violencia producto de los ajustes de cuentas entre narcotraficantes continúa […]" (*La Jornada* 2005). 2) "Ligan homicidio en funeraria con ajuste de cuentas del narco". Se refiere a una masacre ocurrida en una Funeraria Gayosso (*El Porvenir.* 2007). 3) "Rebasa Ciudad Juárez los mil asesinatos en lo que va del año; suman mil cinco los homicidios con armas de fuego en aparentes ajustes de cuentas entre los cárteles de la droga en la ciudad fronteriza" (*Excélsior*. 2011). 4) "Mayoría de homicidios son ajustes entre narcomenudistas: Munro" (Contreras 2013). Munro es el apellido del secretario de Seguridad Pública estatal de Sonora. 5) "Son "ajustes de cuenta" el aumento de homicidios en Morelos: Graco" (*Índice Político.* 2013). 6) "El vocero del gobierno del estado [de Guerrero] Arturo Martínez Núñez, aseguro que la incidencia delictiva ha disminuido en un 25.4 % […] que del 21 al 27 de mayo se registraron 31 asesinatos que obedecieron a ajustes de cuentas entre grupos delictivos […]" (*Debate*. 2011).

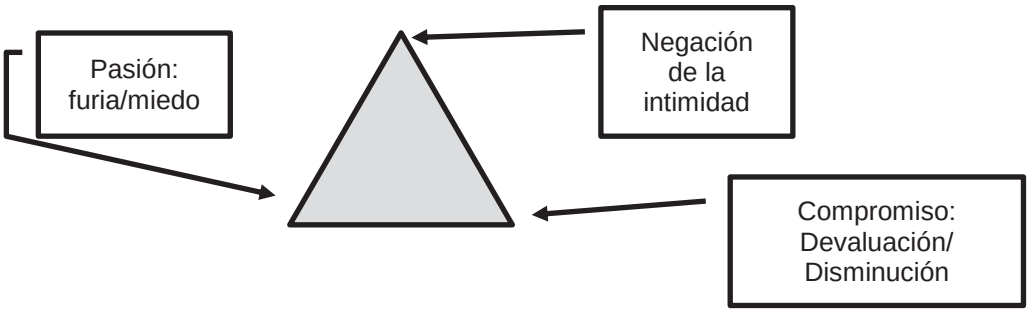
2 Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 99).

3 El autor le llama "acumulación o represamiento de energía en los movimientos instintivos". Véase Lorenz (1971, 45-50).

4 Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 37).

amplificar la dación de muerte para sembrar temor y respeto, simultáneamente. En ese tenor, el odio actúa bajo el siguiente triángulo:

Figura B.1.
Triángulo del odio



Elaboración propia con base en la taxonomía de Sternberg y Sternberg (2010).

Estratificando, se entiende por "Negación de la intimidad" a la "[…] la búsqueda de distancia emocional o desvinculación. A menudo, se busca la distancia emocional respecto a un individuo porque dicho individuo despierta repulsión y desagrado en la persona que experimenta el odio […] es posible llegar a odiar a una persona o personas con las que nunca se ha tenido contacto en absoluto […]".[5] Para el caso de la "Pasión en el miedo: furia/miedo", los autores la definen como: "[…] una motivación que en el caso de la furia lleva a aproximarse al objeto del odio, mientras que el miedo lleva a evitarlo […]".[6] Por lo que respecta al "Compromiso en el odio: devaluación/disminución mediante el desprecio", consideran que: "[…] se caracteriza por un acto cognitivo […] adoptando un modo de pensar que tiende a perpetuar sus propios sentimientos de odio […]".[7] A partir de lo anterior, es factible axiomatizar que el odio puede comenzar por marcar una distancia emocional con el otro, aún cuando no se sepa siquiera vis a vis de quién se trata, pasando al acercamiento con probables fines de extinción y finalmente, a hacer de esa práctica un razonamiento que terminará por hacerse indeleble en la mente del sujeto que odia; de éste último punto a mecanizar la conducta odiosa solo hay un paso, tal y como sucedió en la *Shoah*, el genocidio de Ruanda y el odio robótico entre hutus y tutsis o, la masacre en Los Balcanes contra la población bosnia a manos de radicales serbios. De más está mencionar la inerme, pálida intervención internacional en los dos últimos hechos citados; acaso sea, por la ausencia de intereses occidentales relevantes en ambas zonas.

5 Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 38).
6 Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 87)
7 Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 90-91).

A partir del triángulo del odio es factible generar una escala del mismo, que parte desde el nivel “cero” hasta el extremadamente grave. Véase la escala.

Tabla B.1.
Los tipos de odio

Grado de odio	Tipo de odio	Emoción
0	**Sin odio**	**Ningún sentimiento de odio**
1	**Odio distante**	**Desagrado**. Rechazo-negación de intimidad
2	**Odio caliente**	**Furia/miedo**. Furia simple debido a la pasión
3	**Odio frío**	**Devaluación/disminución**. Disminución/aumento de la decisión/compromiso
4	**Odio hirviente**	**Revulsión**. Negación de intimidad + furia/miedo de pasión
5	**Odio humeante**	**Aborrecimiento**. Desagrado. Negación de intimidad + disminución de la decisión/compromiso
6	**Odio rebullente**	**Vilipendio**. Furia/miedo pasional + devaluación/disminución del compromiso
7	**Odio quemador**	**Necesidad de aniquilación**. Negación de intimidad + furia pasional + devaluación/disminución del compromiso

Elaboración propia con base en la taxonomía Sternberg y Sternberg (2010). La tipografía en negritas y la columna “Grado de odio” fueron colocadas por el autor de esta investigación para facilitar la lectura de la tipología.

Para comprender mejor esta tabla, es pertinente acudir a los comentarios taxonómicos que los Sternberg desarrollaron, utilizando un ejemplo que ellos apuntaron en su texto sobre el tema.[8]

- El nivel o grado “cero”, supone una sociedad en la que es factible la coexistencia, si no la convivencia. Es el criterio elemental de la paz social.
- El nivel 1 o “distante”, hace pensar a la persona-grupo que odia en no tener relación con aquel o aquellos que le desagradan. Como señalan los autores, es más probable en este nivel el alejamiento que el enfrentamiento.
- El nivel 2 o “caliente”, supone huir o combatir. La furia repentina es resultado de la pasión, pero no es permanente. Una vez que se dio la pelea, los contendientes regresan al nivel 1, lo que quiere decir que no dejarán de odiarse sino que mantendrán sus odios en forma distante.
- El nivel 3 u “odio frío” supone un paso adelante en la racionalización del odio; aquí entran los entrenamientos, los adoctrinamientos; las creencias. Los autores advierten

[8] Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 99).

en que en este nivel, es probable que el sujeto que odia cree estar haciendo lo correcto —por su patria, por su grupo social, por su DOT, digamos—.

- El nivel 4 u “odio hirviente” implica considerar subhumano a la persona o grupo al que se odia y se considera indispensable hacer algo para eliminarla. Peor aún: se le considera causante de todos los males que le lleguen al que odia;
- El nivel 5 u “odio humeante” es un “odio hirviente” que se mantiene reposando en silencio, solamente esperando la oportunidad para actuar. Ya no hay dudas sobre lo que debe hacerse y es un mero compás de espera.
- El nivel 6 u “odio rebullente” es la aplicación de lo planeado contra el que se odia; se moviliza a la gente ya entrenada; se maximiza la propaganda abiertamente para que los adoctrinados actúen conforme a lo aprendido.
- El nivel 7 u “odio quemador” es el clímax de los tres elementos del triángulo. Es la aplicación incontrolable de la solución contra el otro. La cognición del odio es tan poderosa que no admite titubeos en el campo.

De acuerdo a lo anterior, los autores han elaborado una larga lista de “historias de odio” que permiten ubicar con relativa facilidad qué roles sociales o antisociales reciben qué clasificación de nivel de odio; es decir, que a partir de los estudios de estos psicólogos, puede existir cierta correlación entre un rol social o antisocial y el nivel de odio al que puede hacerse acreedor. Se entiende que el terreno es resbaladizo porque cambia según los códigos culturales de cada país, pero puede pensarse que en esencia hay un mínimo de elementos para pensar que al menos en el caso mexicano pudiera tener una aplicación modesta. A partir de lo anterior, se construyó la siguiente tabla que puede ilustrar un poco el caso mexicano y entender qué ocurrió en el lapso de referencia del estudio, con el mero propósito de ubicar si el modelo de Monty Marshall es apropiado para entender el caso nacional o se está frente a una situación *sui generis*, de la que no existen experiencias internacionales a partir de las cuales asirse para ubicar *benchmarks* probables que apoyen en la reflexión de la situación que ocupa ahora mismo al Estado mexicano.

Tabla B.2.
Roles sociales en el caso 2006-2011

Rol social/antisocial	Componentes involucrados del triángulo del odio		
	Negación de intimidad	Pasión: furia/miedo	Compromiso
Extraño versus "el grupo"	X		X
Impuro versus "los puros"	X		
Enemigo sin rostro versus "grupo con rostro"			X
Muerte versus vida	X		X
"Bárbaro" versus "civilizado"	X	X	X
"Criminal" versus "inocente"			X
"Torturador" versus "víctimas"	X	X	X
"Asesino" versus "víctimas"	X	X	X
"Infiltrado" versus "grupo"			X
"Destructor de destino" versus "destino del grupo"			X

Esquematizados por "la incitación del odio" de Sternberg y Sternberg (2010).

Para enriquecer el esquema, los autores consideran relevantísimo que los sujetos que odian "consideren a sus enemigos como bestias y no como personas",[9] hecho que bien puede considerarse en una guerra territorial entre DOT, por ejemplo. Así las cosas, siguiendo la explicación de los psicólogos citados, es factible suponer que en el caso mexicano, sin duda se dio un salto del nivel 1 al 7 en cuestión de escasos meses —acaso, anteriores a 2006— y que alcanzaron niveles sostenidos en el nivel 7, probablemente rebasando 2012, lo que seguramente alimentó y retroalimentó el ciclo de abandono del Estado. Respecto al tema de los roles sociales y antisociales que incitan al odio, prácticamente todos los que fueron tomados de la lista de los Sternberg para apuntarlos como susceptibles de adaptación al caso mexicano, el común denominador es el componente "Compromiso", lo que significa que el acto cognitivo es imperante en el lapso atendido y supone que al menos en el caso de la DOT, el odio pasó a ser condición mecánica que deshumanizó a sus adversarios, haciéndoles más fácil el trabajo de exterminación. En otras, al ver como "bestias" o "cosas" a sus enemigos, la DOT es capaz de recurrir a métodos como la decapitación o el desmembramiento. De ahí, mantener el ciclo solo fue cuestión de tiempo y suficiente abasto

[9] Véanse Sternberg y Sternberg (2010, 112).

de recursos. A partir de lo anterior, se consideró factible mantener el modelo de Monty Marshall del *State Failure Index*, sin que ello signifique —como ya se mencionó abundantemente en lo atendido sobre abandono del Estado— que esta investigación supone que México es o ha sido un Estado fallido.

ANEXO "C"

Apuntes administrativos sobre el Benchmarking

El *Benchmarking* es una de las herramientas de actuación organizacional —que no solo empresarial— definitorias en el éxito de cualquier actividad productiva; tal vez sea pertinente recordar lo que el experto Jerome Finnigan dijo sobre el tópico: "el *Benchmarking* es un proceso sistemático de evaluación de los productos, servicios y procedimientos de trabajo de las empresas, que se reconocen como las mejores prácticas y cuyo propósito es el mejoramiento organizacional".[1] Por supuesto, para que el *Benchmarking* funcione, se requiere de hechos y datos para tener "materia prima" sobre la cual efectuar los procesos de análisis y comparación.[2] En este proyecto se ha trabajado con *Benchmarking* para identificar *benchmarks* susceptibles de visualizarse como "apropiadas" en materia de combate al crimen organizado. A continuación se presentan algunos fundamentos de esta herramienta como método de investigación,[3] escasamente utilizado en México[4] y más aun en el territorio de la administración pública.[5]

La primera experiencia del Benchmarking

El primer caso de *Benchmarking* documentado en la historia de la administración norteamericana[6]: Francis Cabot Lowell en 1810. Francis Cabot Lewis era un comerciante americano avecindado en Boston, Massachusetts; se hizo de una pequeña fortuna vendiendo toda clase de alimentos y ropa a su comunidad, por lo que en 1810 se lanzó a Inglaterra de "mitad vacaciones y mitad trabajo", ya que deseaba comprar algunas mercancías de vanguardia. Recién desempacado en el corazón textil de Inglaterra, —Lancashire— decidió darse una vuelta por el corredor de procesos fabriles, considerados los más avanzados del mundo en aquellas épocas. Curioso por definición, Cabot se dió cuenta de algunos detalles de importancia, que pasaban inadvertidos para la mayoría de las personas. Sus observaciones se centraron en dos elementos, aún de la mayor importancia en nuestros días: el pésimo aprovechamiento de la mano de obra y el uso sin lógica del piso

1 Véase Finnigan (1997, 4).
2 La información a cosechar debe considerar ciertos elementos de valor, como pueden ser: tamaño, peso, compatibilidad, rentabilidad, márgenes de utilidad y costo, relevancia tecnológica, fuerzas, debilidades, imagen, capacidad contaminante, recursos humanos, etc. Boxwell (1994, 5, Fig. 1.2).
3 En el entendido de que este trabajo fue desarrollado "a mano" y no en *software* comercial. Existe un par de paquetes para trabajar *Benchmarking* en PC, "Nuesoft". Véase Nuesoft.com (s.f.). El Segundo paquete es Combo Benchmark (s.f.).
4 Entre las escasas organizaciones mexicanas que han trabajado *Benchmarking* se encuentran: Televisión Azteca, Volkswagen de México, FEMSA, General Motors, Pedro Domecq, EATON y Hitachi. Queda claro que no existe documentación en MIPYMES (Kaizen.com s.f.).
5 De los casos identificados en México, sobresalen la Secretaría de Salud (SPM s.f.), y la Secretaría de Economía (Canaive s.f.).
6 Los datos de Cabot Lowell provienen de Massachusetts Historical Society, particularmente del apartado "Biographical Sketch" (MHS s.f.).

de producción. De regreso a los Estados Unidos, Cabot estaba convencido de abandonar sus actividades como comerciante y establecer una fábrica textil con la tecnología de los ingleses, añadiendo las mejoras que había encontrado en sus visitas por Europa. El diseño del negocio y las guerras en Norteamérica atrasaron su proyecto, hasta que finalmente en 1814, se hizo la empresa, asociándose con su cuñado Patrick Tracy Jackson y su amigo de toda la vida, Nathan Appleton, fundando una textilera llamada *Boston Manufacturing Company*[7]. Entre los *benchmarks* más relevantes —innovadores para su época— que Lowell desarrolló en su propia organización a partir de lo identificado en Lancashire, se encontraban las siguientes:

- Construir una "unidad habitacional" para que los trabajadores de la empresa vivieran cerca de la planta.[8]
- Planeación de una ciudad "industrial" donde se tuvieran escuelas, comercios y algunos centros de diversión.[9]
- Los trabajadores operaban en la empresa midiendo la "calidad" de lo que hacían, no incitándolos a trabajar por destajo.[10]
- El proceso de producción de algodón estaba integrado en un mismo edificio.[11]
- En combinación con uno de los grandes genios de la mecánica —Paul Moody— inventó el telar de motor.[12]

En 1826, la ciudad de Waltham[13] fue renombrada como Lowell, a manera de reconocimiento a uno de los industriales más visionarios y con mayor sensibilidad hacia el trabajador en la historia de Massachusetts. Veinte años después, la ciudad de Lowell en Massachusetts era el complejo industrial textil más grande de todo Estados Unidos.[14]

7 Véase *Who made America?* (s.f.).
8 Véase *History of Waltham* (s.f., 8).
9 Véase *History of Waltham* (s.f., 8).
10 Véase *History of Waltham* (s.f., 8).
11 Véase *History of Waltham* (s.f., 8).
12 Véase *History of Waltham* (s.f., 9).
13 Véase *Profile for Lowell, Massachusetts, MA*. (s.f.).
14 Véase *History of Waltham* (s.f., 8).

El Benchmarking *y Robert Camp*

El inventor del *Benchmarking*[15] es doctor en logística e investigación de operaciones Robert Camp, egresado de Cornell. Trabajando para Xerox Corporation desde los años setenta hasta los noventa del siglo pasado, Camp se desempeñaba como *staff* del departamento de Operaciones Industriales en el corporativo y apenas iniciados los ochenta, el gigante de las fotocopiadoras comenzaba a resentir los efectos de una guerra comercial contra docenas de competidores que a la postre terminarían por empequeñecerla a grados irreconocibles, al sumársele al embate la llegada del Internet y con ello la reducción en el fotocopiado, pues se hablaba entonces de un par de maravillas tecnológicas que en el futuro inmediato y largo —el fax y el correo electrónico, respectivamente— se encargaría de "preparar" cualquier cantidad de copias de un documento y entregárselas a sus destinatarios en cuestión de segundos, sin gastar en papel, toner y en un descuido, mensajería o asistentes que entregaran tales escritos. En ese escenario de guerra, Xerox tenía frente a sí tres desafíos:[16]

- Reducir costos a escala corporativa, de tal forma que pudiera seguir compitiendo contra nuevos adversarios, en igualdad de precios.
- Identificar nuevas formas de innovación más económica, ya que la "Investigación y Desarrollo" suele ser cara y sobre todo, lleva demasiado tiempo en su realización;
- Prepararse lo más pronto posible para una transición industrial —algo así como una Tercera Ola de Toffler[17], pero en versión "copiadoras"— que amenazaba desde esos años en hacer añicos al nicho donde Xerox era el rey.

Camp fue el auténtico *outsider* de la innovación si se considera que de acuerdo a lo que relata en su texto fundamental, él se acercó a la filial japonesa de Xerox —Fuji Xerox[18]— para analizar porqué las máquinas elaboradas en el archipiélago eran mejores y con menores costos de producción que sus pares elaboradas en Estados Unidos. El enigma aumentaba si se parte de la base que ambas máquinas eran elaboradas por el mismo corporativo y con los mismos procedimientos de producción. Bien podría decirse que Camp acudió a Tokio con la humildad suficiente para aprender de lo que estaba generándose en

[15] Considerando que este método de trabajo lo ha practicado el que esto escribe desde hace décadas, se tomó la decisión de fundamentar este documento —aunque se complementa con dos textos relevantes que no rompen con las ideas originales de Camp— a partir del texto original y de la primera edición en español de Robert Camp que contiene una gran cantidad de ideas que fueron eliminadas en ediciones posteriores, en inglés inclusive (Camp1983).

[16] Mismos que le costarían el puesto a Peter McColough, quien dejó de ser CEO en 1982, después de haber dirigido la empresa desde 1968. Fue remplazado por David Kearns, quien la presidió hasta 1990, más o menos alejado de las primeras amenazas de cierre (HBS s.f.).

[17] Una "tercera ola" en la lógica de Alvin Toffler (1980, 165) es la "[…] era post-industrial […] la era de la información […] una tecnoesfera […].

[18] El golpe "Oriente-Occidente" fue peor de lo imaginado, si se considera que mientras las plantas de Xerox en Estados Unidos andaban por el piso, Fuji-Xerox había ganado el *Deming Prize* en 1980, el Nobel de la Calidad (Xerox s.f.).

una filial que —como lo averiguaría él más tarde— efectivamente seguían los lineamientos de producción estadounidenses, pero bajo criterios de aseguramiento de calidad a la japonesa. Diciéndolo socarronamente, los japoneses respetaban a sus jefes occidentales pero a lo lejos trabajaban como solo ellos sabían hacerlo, bajo una minuciosa y extraordinaria búsqueda de la excelencia.

Camp no tardó demasiado en darse cuenta que era inútil intentar mejorar los procedimientos de Fuji Xerox, por lo que tras una minuciosa revisión de todo el trabajo de manufactura que se hacía en Japón, llegó a la conclusión obvia aunque un tanto dolorosa para el espíritu americano de que era preferible modificar los sistemas de producción[19] en Estados Unidos de acuerdo a lo que Tokio estaba desarrollando. Para decirlo a la mexicana, Camp propuso "fusilarse" los conceptos de trabajo de la filial japonesa para la oficina central americana. Por supuesto, los detractores amenazaron inclusive con despedirlo —¿cómo era posible que una filial terminara por enmendarle la plana al corporativo?— aunque imperó el sentido común: en 1981, Camp logró que Xerox Corporation a nivel mundial adoptara el sistema japonés bajo un tecnicismo —el *Benchmarking*— y en 1983, en la asamblea anual de accionistas se acordó como política general de la empresa al *Benchmarking*, un hito en la historia de la manufactura global.[20] Pero Camp no se quedaría ahí: también identificó dos formas adicionales de trabajo de identificación de prácticas de clase mundial —la externa y la competitiva—, que terminaron por formar parte del patrimonio técnico de la organización hasta la fecha. En la actualidad Camp es director[21] del *Best Practices Institute USA* y desde Nueva York trabaja como consultor en su tema de especialidad.

Los tres tipos de Benchmarking [22]

A continuación se delinean los tres tipos básicos de *Benchmarking* que Camp identificó y que más tarde, Spendolini ratificó en sus trabajos de consultoría y capacitación. Es puntualmente importante entender que el propósito de citar tal tipología en este documento simplemente pretende ubicar al lector no iniciado en asuntos de management sobre lo que esta herramienta significó para el trabajo de búsqueda y cosecha de datos, pero de ninguna manera supone que el método de Camp se haya seguido *ad verbatim*, puesto que el objetivo

---

19 Increíblemente dominados aún por la lógica de Mayo, Mc Gregor y Fayol. En otras palabras, la manufactura no existía en forma celular, sino lineal; todo lo contrario al estilo japonés para trabajar a base de casos de mejora. Hay que recordar que desde 1962 *Japanese Union of Scientists and Engineers* (JUSE) de Japón ya ofrecía entrenamiento en calidad y círculos de calidad, y curiosamente fue un estadounidense el que apoyó la causa: Edward Deming. Véase *About QC Circle* (JUSE s.f.).

20 Según lo cuenta Camp. No hay información en el sitio oficial de *Xerox Corporation* al respecto Camp (1983, 11).

21 Véase Nelson (2008).

22 Según la lógica de Camp (1983, 80, tabla 4.1).

de esta investigación no pretende implementar los hallazgos, sino apenas señalarlos. Como se indica en las limitaciones y alcances, este estudio ni de lejos pretende ser un compendio de mejores prácticas por la elemental razón de que en estos temas de seguridad pública federal, la opacidad y dificultad para obtener datos verdaderos es enorme y en buena medida se debe a la propia naturaleza del tema: no toda la información de un Estado debe ser pública. Los criminales también usan Internet.

Benchmarking *interno o doméstico*

Se trata de la comparación y determinación del mejor estándar de competencia en una función, departamento, división, función, etcétera, de una o más entidades no necesariamente idénticas; por ejemplo: en las empresas se usa para comparar las funciones de comercialización de las oficinas de ventas que se encuentran en todo el país. Generalmente esta clase de *Benchmarking* se reconoce como el favorito para iniciar una instrumentación profesional en función a que puede ser el “ensayo general“ de un proceso de comparación más profundo.

Benchmarking *externo o competitivo*

Este se enfoca a la comparación de los procesos, servicios y productos de la competencia directa, por lo que resulta más enfocado a lo comercial, a las ventas y al mercado. Las encuestas de sueldos y salarios entre competidores, son el antecedente directo de un *Benchmarking* externo que puede ayudar a sus participantes en un ambiente de madurez y competencia. En el caso del trabajo aquí desarrollado, éste fue uno de los dos tipos de *Benchmarking* utilizado, junto al funcional o genérico.

Benchmarking *funcional o genérico*

Este se enfoca a la comparación de los procesos, servicios y productos que afectan a una misma práctica aunque no necesariamente del mismo giro. Por lo general son elementos que -por ejemplo- afectan a múltiples industrias: seguridad, higiene, recursos humanos, calidad, ingeniería, mantenimiento, etc. La gran ventaja del *Benchmarking* Funcional o Genérico radica en que al utilizarlo, desaparecen las diferencias entre instituciones comparables y se concentra el análisis en una práctica que ellas desarrollen. En otras palabras, hace a un lado las diferencias y se concentra en las similitudes.

Los diez[23] *pasos del* Benchmarking

Camp propuso diez pasos que se mencionan enseguida; empero, los diez pasos no fueron seguidos puntualmente en el proceso, por dos razones: primera, porque no pretendía identificarse la mejor práctica en combate contra DOT ya que existen lagunas interminables en la información disponible; segunda, porque el que esto escribe no posee medios de ninguna especie para pretender implementar tales soluciones al interior de los cuerpos federales mexicanos contra DOT. Así, los pasos originales son:

Fase de planeación

- Identificar qué se va a trabajar con Benchmarking
- Localizar organizaciones posibles de comparar
- Determinar la metodología para cosecha de datos

Fase de análisis

- Ubicar el cuello de botella de desempeño
- Proyectar la estatura de desempeño a plazos

Fase de integración

- Difundir los resultados, obteniendo aceptación
- Establecer los objetivos reales

Fase de acción

- Instrumentar las mejoras
- Otorgar seguimiento a las mejoras
- Mejorar al *benchmark* (calibrar)

Adicionalmente, Camp propone una “fase de maduración” que consiste básicamente en mantener el *Benchmarking* dentro de un proceso de mejora continua para mantener una posición de líder. La madurez en este caso implica el sostenimiento de un proceso de *Benchmarking* instrumentado en todos los elementos que componen el núcleo del negocio,

[23] Camp (1983, 80, tabla 4.1).

haciendo que la comparación contra el mejor sea una actividad cotidiana, integradora de un sistema de aseguramiento de calidad.

Lo bueno y malo del Benchmarking *utilizado*

Spendolini señala que existen ventajas y desventajas para cada uno de los tipos de *Benchmarking.* Una forma de resumirlas es la siguiente:

Tabla C.1.
Identificación de los elementos básicos de los tres tipos de *Benchmarking*
según Michael Spendolini

TIPO	DEFINICIÓN	EJEMPLO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
INTERNO	Actividades similares en diferentes unidades operativas, departamentos [de la misma empresa].	FUJI XEROX versus XEROX Corporation [dos unidades de producción de la misma compañía].	—facilidad en la recolección de datos —[es el mejor tipo de Benchmarking en términos de inversión].	—es el tipo de Benchmarking que ofrece los peores alcances para identificar Mejores Prácticas.
COMPETITIVO	Competidores directos o indirectos.	RICOH, CANNON, KODAK, SHARP.	—ofrece verdaderas posibilidades de comparación contra otros tiradores del mercado.	—sumamente difícil de realizar, por la posibilidad de que uno mienta a otro.
FUNCIONAL	Organizaciones reconocidas como las mejores en una práctica específica de negocio.	"El mejor en entregar un producto en términos de velocidad y garantía: DHL, UPS, FEDERAL EXPRESS".	—es el que ofrece el mejor potencial para innovación, transferencia tecnológica y prácticas de simulación.	—dificultad de transferir Mejores Prácticas de un giro a otro, sin considerar tamaño y recursos de los involucrados.

Traducción del cuadro 1.3 "Types of Benchmarking", en (Spendolini 1992, 17).

Con todo, se encontraron más ventajas que desventajas para este análisis:

- Por medio de internet, y más puntualmente de la web y el correo electrónico, se "borraron" costos que con entera seguridad hubieran cancelado el alcance internacional de la investigación.
- El acceso a un sinnúmero de documentos *on line* por parte de diversos gobiernos, *think tanks* y corporaciones vinculadas al tema del crimen organizado, permitió que el análisis pudiera comparar directamente la experiencia real de diversos modelos de combate contra las organizaciones delictivas, facilitando que el *Benchmarking* se hiciera "competitivo".
- Organizaciones supranacionales como EUCPN o INTERPOL poseen información de primer nivel respecto a los resultados de diversas prácticas contra el crimen organizado.

- A guisa de conclusión no concerniente en los asuntos de este documento, la comparación entre modelos de transparencia “Unión Europea-América Latina” fue inevitable.
- Por último, los países no comunitarios que han sido aplicados al ejercicio final de *Benchmarking* competitivo fueron aquellos que de una manera u otra contaban con información análoga a la de sus pares de la Unión Europea en términos de calidad,[24] trazabilidad[25] y “comparabilidad”.[26]

A partir de las ventajas mencionadas, se dio de manera natural el *Benchmarking* competitivo en un tema de tan angulosas aristas y complejidades policiales, militares, políticas, económicas, así como culturales.

Con esta herramienta tan sencilla, se preparó el trabajo de identificación de competidores o “tiradores” que podrían ser apropiados para obtener información relevante; esto es, que contaran con experiencia significativa en combate a la DOT y que tal relevancia formara parte de su agenda de gobierno, a efecto de que no se tratara de una mera ocurrencia.

[24] Calidad comprendida como la capacidad de un producto o servicio para cumplir con los requerimientos específicos de un usuario. “[…] if customers needs are governed by specific requirements or standards, as they would be for many industrial customers, conformance to specifications is the most parsimonious, appropriate and easily measured definition of quality […]”. Reeves, y Bednar (1994,431).

[25] La definición más sencilla de trazabilidad que se identificó es la siguiente: “[…] la capacidad de seguir el movimiento de un alimento a través de escenarios de producción, procesamiento o distribución […]”. Queda claro que no se trata de alimentos este documento pero la lógica es irrebatible: identificar en cualquier parte de un proceso (Codex Alimentarius s.f.).

[26] Es decir, que pueda mantener la lógica del *benchmark*, justamente compararse.

SIGLAS EMPLEADAS EN ESTE DOCUMENTO

Siglas nacionales (México)

AFI	Agencia Federal de Investigaciones
AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”
BOM	Base de Operaciones Mixtas
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la Procuraduría General de la República
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo
CISEN	Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DEL	Diccionario de la Lengua Española
DO	Delincuencia organizada
DOT	Delincuencia organizada transnacional
ENA	Encuesta Nacional de Adicciones
ENJUVE	Encuesta Nacional de la Juventud
ETS	Enfermedades de transmisión sexual
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODA	Análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas
GSN	Gabinete de Seguridad Nacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INSYDE	Instituto para la Seguridad y el Desarrollo
MAP	Maestría en Administración Pública
ME	México Evalúa
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PAN	Partido Acción Nacional
PAPEP	Proyecto de análisis político y escenarios prospectivos

PEF	Presupuesto de egresos de la federación
PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RTE	Reporte de Transacciones en Efectivo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEMAR	Secretaría de Marina
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigaciones sobre Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSA	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Siglas extranjeras

AQMI	Al Qaeda en el Magreb Islámico
AJEMSA	Aguas de Jerez, Empresa Municipal, S. A.
APCOC	Action Plan to Combat Organized Crime
BANDCRIM	Bandas u organizaciones criminales
BAT	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
BDS	Bureau of Diplomatic Security
BOPE	Batallón de Operaciones Especiales de Brasil
CAI Virtual	Centro de Atención en Línea Virtual
CCDL	Clandestine Cleanup Drug Laboratories
CIA	Central of Intelligence Agency
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CIROC	Canadian Integrated Response against Organized Crime

CISC	Criminal Intelligence Service of Canada
CNTOC	Counter-Narco-Terrorism Operations Center
CRS	Congressional Research Service
CSHOEA	Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA
CSP	Center for Systemic Peace
DCE/SP	Domestic Cannabis Eradication/Suppression Program
DCP	Diversion Control Program [Controlled Pharmaceuticals]
DEA	Drug Enforcement Administration
DFK	Deutsches Forum für Kriminal Prävention
DL	Department of Labor
DOJ	Department of Justice
DOS	Department of State
DOT	Delincuencia Organizada Transnacional
DP-DR	Drug Prevention, Demand Reduction
DROSICAN	Proyecto de Apoyo a la Comunidad Andina en Drogas Sintéticas
EC	European Commission
ELN	Ejército de Liberación Nacional de Colombia
ERCAID	Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas
ETI	Enterprise Theory of Investigation
EU	European Union
EUCPN	European Union Crime Prevention Network
EURLEX	European Legislation
EUROPOL	European Police
EUROSTAT	European Office of Statistics
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCE	Factor Crucial de Éxito
FFP	Fund for Peace
FSI	Financial Secrecy Index
FOSI	Financial Opacity State Index
FTC	Federal Trade Commission
GADT	Grupos de Apoyo Diagnóstico y Terapéutico
GAFI	Grupo de Accion Financiera Internacional
GAFISUD	Grupo de Acción financiera Internacional de Sudamérica
GAH	Grupos de Apoyo Hospitalario
GPS	Geographic Position System
GTDOT	Grupo de Trabajo sobre Delincuencia Organizada Transnacional
HIDTA	High Intensity Drug Traffic Area
HMIC	Report by Her Majesty's Inspectorate of Constabulary

HUMINT	Human Intelligence
IBC	Iraq Body Count
ICE	Immigration and Customs Enforcement
ICES	Instalaciones críticas europeas
IDEC	International Drug Enforcement Conferences
IIF	International Institute for Forecasters
IFU	International Financial Unit
INCSR	US Department of State Money Laundering Assessment
IOC	International Organized Crime
IRS	Internal Revenue Service
INCB	International Narcotics Control Board
INTERPOL	International Police
ITAM	Integrated Threat Assessment Methodology
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
KINGPIN ACT	Foreign Narcotics Kingpin Designation Act
KYC	Know Your Country
K4	Comité de Cumplimiento del Artículo K4 del Tratado de la Unión Europea
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual
MDMA	3,4-methylenedioxy-N-methamphetamine
MEDICAID	Programa de Seguros de Salud del Gobierno de los EEUU para personas necesitadas
MEDICARE	Programa de Seguros de Salud del Gobierno de los EEUU para personas mayores de 65 años
ML	Money Laundry
MOGO	Making Order using Google as an Oracle
MUYAO	Movimiento para la Unidad de la Yihad en África Occidental
NAS	Narcotics Affairs Section
NCJRS	National Criminal Justice Reference Service
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIL	No identification located
OAS	Organization for American States
OCDETEF	Organized Crime Drug Enforcement Task Force
OCF	Organized Crime Fusion Center
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
OPSIC	Grupo de Operaciones Psicológicas de la Policía Nacional de Colombia
OCRS	Organized Crime and Racketeering Section of the Department of Justice
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSINT	Open Sources Intelligence

OTC	Organized Transnational Crime
PCC	Primer Comando de la Capital [de Brasil]
PNC	Policía Nacional de Colombia
PIS	Postal Inspection Service
PISA	Programme for International Student Assessment
PITF	State Failure Problem Set
QFD	Quality Function Development
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RICO	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act
ROTA	Rondas Ostensivas Tobías de Aguilar
SAS	Special Air Force of United Kingdom
SBI	South Border Initiative
SFI	State Failure Index
SIGINT	Signals Intelligence
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SIRENE	Supplementary Information Requested at National Entries
SLTF	State and Local Task Forces
SOD	Special Operations Division (enlace multi-agencias de la DEA)
SS	Secret Service
TAMIR	Tabla de Acciones Mínimas Requeridas
TD	Treasury Department
TOC	Transnational Organized Crime, (en español, equivale a DOT)
TRADOC	US Army Training and Doctrine Command
UKOTA	United Kingdom Overseas Territories Association
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNDP	United Nations Develpment Programme
UNICO	Unidad de Inteligencia Comunitaria
UNODC	United Nations Organization against Drugs and Crime
UNTOC	United National Convention against Transnational Organized Crime
UPP	Unidad de Policía Pacificadora de Brasil
USDA	United States Department of Agriculture
WASP	White Anglo Saxon People
WITSEC	Witness Security Program

REFERENCIAS

Adamoli, Sabrina *et al.* 1998. *Organised Crime around the World*. Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations. Consulta: 28 de noviembre de 2013. http://www.heuni.fi/uploads/mmadzpnix.pdf

ANBSC (Agenzia Nazionale per L'Aministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalitá Organizzata). 2013. "Distribuzione geografica dei beni confiscati". *Dati statistiche*. Situazione dei beni al 7 Gennaio 2013. Consulta: 8 de marzo de 2013. http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=2.

Animal Político. 2012. "Desplaza guerra del narco a 160 mil personas en México: Antonio Guterres" (9 de abril 19, 2012). Consulta: 16 de noviembre de 2012. http://www.animalpolitico.com/2012/04/desplaza-guerra-del-narco-a-160-mil-personas-en-mexico-ONU/#axzz2Bq110zHa.

Animal Político. 2013. "Dictan auto de formal prisión contra 10 involucrados en ataque al Casino Royale". Nota de Redacción. 28 de abril. Consulta: 24 de noviembre. http://www.animalpolitico.com/2012/04/dictan-auto-de-formal-prision-contra-10-involucrados-en-ataque-al-casino-royale/#axzz2lbhi3iaQ

Almond, Gabriel y Bingham Powell Jr. 1966. *Comparative Politics. A Development Approach*. Boston: Little, Brown & Company.

ALL (American League of Lobbyists). 2012. *Code of Ethics*. Consulta: 12 de noviembre de 2012. http://www.alldc.org/ethicscode.cfm.

Anderson, James. 1990. *Public Policymaking: An Introduction*. Harcourt: Houghton Miffin.

Arias, Juan. 2012. "1,500 policías toman el control de una de las favelas más peligrosas de Brasil". *El País* (15 de octubre de 2012): 5.

Armstrong, Scott. 2001. *Standards and Practices for Forecasting*. Forecasting Principles.com. Consulta: 20 de marzo de 2013. http://www.forecastingprinciples.com/files/standardshort.pdf.

Asia/Pacific Group on Money Laundering. s.f. "Economic impacts of money laundering and terrorist financing". Información actualizada a 2013. Consulta: 8 de abril de 2013. http://www.apgml.org/issues/default.aspx?IssueID=30.

Askitas, Nikolaos y Klaus F. Zimmermann. 2011. *Nowcasting Business Cycles Using Toll Data*. Discussion Paper núm. 5522 (febrero). The Institute for the Study of Labor. Consulta: 21 de marzo de 2013. http://ftp.iza.org/dp5522.pdf.

Bańbura, Marta; Domenico Giannone y Lucrezia Reichlin. 2010. *Working Paper Series núm. 1275* (diciembre). European Central Bank. Consulta: 11 de enero de 2013. http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1275.pdf.

Baptista, Juan Alejandro. 2013. "El efecto FINCEN para las UIF de Latinoamérica". Lavado de dinero.com (1 de abril). Consulta: 8 de abril de 2013. http://www.lavadodinero.com/index.php?option=com_easyblog&view=entry&id=2708&Itemid=146.

Barrón, Íñigo de. 2013. "Chipre evidencia otra vez el problema de una banca demasiado grande". *El País* (18 de marzo de 2013): 17.

Bastiat, Frédéric. 1849. “La Vitre cassée”. *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*. Consulta: 27 de marzo de 2013. http://bastiat.org/fr/cqovecqonvp.html.

BBVA Research. s.f. “Informalidad (% del PIB) y productividad (relativa a EEUU)”, *Informe Análisis Económico, Tercer Trimestre 2012*. Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1208_SituacionMexico_3T12_tcm346-351688.pdf?ts=2482012.

Bertoni, Steve. 2012a. “Sheldon Adelson’s Sands Targeted in Money Laundering Investigation”. *Forbes* (4 de agosto). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.forbes.com/sites/stevenbertoni/2012/08/04/sheldon-adelsons-sands-targeted-in-money-laundering-investigation/.

_____. 2012b. Adelson’s Pro-Romney Donations Will Be Limitless, Could Top $100M”. *Forbes* (13 de junio). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.forbes.com/sites/stevenbertoni/2012/06/13/exclusive-adelsons-pro-romney-donations-will-be-limitless-could-top-100m/.

Beittel, June. 2012. *Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence*. Congressional Research Service. Report for Congress. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf.

Besafe. s.f. *Choisissez votre public cible.* Consulta: 21 de julio de 2012. http://besafe.be/fr/public-cible.

Bliss, Jeff. 2012. “Colorado Shooting kills 12 at movie: police arrest suspect”. *Bloomberg News*. Consulta: 22 de agosto de 2012. http://www.bloomberg.com/news/2012-07-20/14-killed-as-many-as-50-injured-in-colorado-movie-shooting.html.

BMV (Bolsa Mexicana de Valores). 2012a. *Listado de empresas cotizantes en el IPYC o IPC*. Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.bolsamexicanadevalores.com.mx/cotizacion-acciones-ipc/.

_____. 2012b *Empresas mexicanas que cotizan en la Bolsa de Nueva bajo el Sistema de ADR*. Consulta 11 de noviembre de 2012. http://www.bolsamexicanadevalores.com.mx/adr-mexico/.

Borges, Tomás. 2013. *Diario de un agente encubierto*. México. Editorial Planeta Mexicana

Botello, Blanca Estela. 2013a. “Se intentan más de 6 mil 700 extorsiones telefónicas cada 24 horas en el país”. *La Crónica de Hoy* (30 de marzo): 3.

_____. 2013b. “Civiles en México poseen 15 millones de armas”. *La Crónica de Hoy* (30 de marzo): 3.

Bout, Victor. s.f. victorbout.com. Consulta: 9 de noviembre de 2012. http://www.victorbout.com/FAQ.htm.

Boxwell, Robert. 1994. *Benchmarking for Competitive Advantage*. Nueva York: McGraw Hill Inc.

Brandes, Oliver David B. Brooks. 2007. *The Soft Path for Water in a (Small) Nutshell*. Friends of the Earth Canada, Ottawa, ON, and the POLIS Project on Ecological Governance, University of Victoria, Victoria, BC. Consulta: 21 de marzo de 2013. http://poliswaterproject.org/sites/default/files/nutshell_revised_aug07_lowres.pdf.

Business Inside. 2012. “JP Morgan Could Be Staring At a Money Laundering Probe” (16 de septiembre). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.businessinsider.com/jp-morgan-could-face-money-laundering-probe-2012-9.

Businessweek. 2012. “A Greek Bailout Talks Could Take Three Weeks. Bloomberg (20 de abril). Consulta: 22 de noviembre de 2012. http://www.businessweek.com/news/2010-04-20/greek-ballout-talks-could-take-three-weeks.html

Camp, Robert. 1983. *Benchmarking*. México: Panorama Editorial.

Canaive (Cámara Nacional de la Industria del Vestido). s.f. Consulta: 15 de agosto de 2012. http://www.canaive.org.mx/presentaciones/EstudioBenchmarkingcompletofondoPYME.pdf

Canció-Meliá, Manuel y Günther Jakobs. 2003. *Derecho penal del enemigo.* Madrid: Thomson Cívitas.

Cano Ignácio. 2011. *Comunidad segura.* “Violencia juvenil en aumento”. Entrevista de Marina Lemle (4 de abril). Consulta: 24 de octubre de 2012. http://comunidadsegura.com.br/es/ARTICULO-mas-pobreza-mas-jovenes-asesinados

Cantú, Humberto. 1997. *Desarrollo de una cultura de calidad*. México: Mc Graw Hill Interamericana.

Caraballo, Ralph y Lee Chung-Won. 2004. “Consumo de tabaco entre los mexicanos y sus descendientes en Estados Unidos de América”. *Revista de Salud Pública de México* (46, 3; mayo-junio). Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0036-36342004000300014&script=sci_arttext.

Cárdenas, Jaime *et al.* 2007. *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. México: Nostra Ediciones.

Carranco, Rebeca. 2012. “Detenido un pedófilo por acoso sexual a 50 menores utilizando la videoconsola”. *El País* (15 de octubre): 28.

Carter, Zach. 2010. *Wall Street is Laundering Drug Money And Getting Away With It* July 14. Campaign for America´s Future. Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.democraticunderground.com/discuss/duboard.php?az=view_all&address=389x8746663.

Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots*. England: Edward Arnold. Citado en Peter Saunders, *Social Theory and the Urban Question* (Londres: Routledge, 1989), 311-312.

Castro, Claudia. 2013. “México, entre los países más peligrosos de América Latina”. *La Razón de México* (20 de marzo de 2013): 17.

CDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión). 2005, “Ley de Seguridad Nacional”. Última reforma publicada en el *DOF* el 31 de enero. Artículo 3. *Diario Oficial de la Federación*. México. Consulta: 26 de noviembre de 2013. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf

CE (Commission Européenne). s.f. *Guide pratique pour la prospective régionale en Belgique*. Projet FOREN., Direction Générale de la Recherche. Consulta: 20 de marzo de 2013. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/cgrf-belgium_fr.pdf.

CED (*Collins English Dictionary*). 2003. Complete and Unabridged. HarperCollins Publishers. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.thefreedictionary.com/cartel

Center for Global Policy (s.f*.).* PITF Problem Set Codebook. *2009 Global Policy Report.* Consulta: 12 de julio de 2012. http://globalpolicy.gmu.edu/political-instability-task-force-home/pitf-problem-set-codebook/.

CESC/UCAM (Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía). 2010. *Unidades de Policia Pacificadora: O que pensam os policíais.* Consulta: 24 de octubre de 2012. www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/policiasdasUPPs294.pdf.

CFR (Council on Foreign Relations). 2007. *The Failed States Index 2007.* Consulta: 15 de agosto de 2012. http://www.foreignpolicy.com/articles/2007/06/11/the_failed_states_index_2007.

CIA (Central Intelligence Agency). s.f.a. "Canada, Transnational Issues". *The World Factbook*. Consulta: 29 de octubre de 2012. http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html.

_____. s.f.b. *The Intelligence Cycle*. Consulta: 26 de octubre de 2012.: http://www.cia.gov/what-we-do/The-intelligence-cycle.html.

_____. s.f.c. "Transnational Issues: Slovakia". *The CIA World Factbook.* Consulta: 10 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lo.html.

_____. s.f.d. "Transnational Issues: Bulgaria", *The CIA World Factbook.* Consulta: 10 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bu.html.

_____. s.f.e. (2013) "Transnational Issues: Hungary". *The CIA World Factbook*. Consulta: 10 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html.

_____. s.f.f. (2013) "Transnational Issues: Portugal". *The CIA World Factbook*. Consulta: 10 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/po.html.

_____. s.f.g. (2013) "Transnational Issues: Canada" *The CIA World Factbook*. Consulta: 11 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html.

_____. s.f.h. (2013) "Military Note" "Country Profile: Gibraltar". *The CIA World Factbook*. Consulta: 9 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gi.html.

_____. s.f.i. "Transnational Issues: Gibraltar". *The CIA World Factbook*. Consulta: 9 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gi.html.

_____. s.f.k. "Country Comparison: GDP-Real Growth Rate". The CIA World Factbook". Consulta: 9 de marzo de 2013. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html?countryName=Gibraltar&countryCode=gi&regionCode=eur&rank=43#gi

_____. 2012. "Field Listing: Illicit Drugs 2012. Central Intelligence Agency". *The World Factbook*. Consulta: 8 de noviembre de 2012. http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2086.html.

CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas). s.f. Consulta: 23 de octubre de 2012. http://cicad.oas.org/Main/default_soa.asp.

CICTE (Comité Interamericano contra el Terrorismo). s.f. Consulta: 3 de octubre de 2012. http://www.oas.org/es/sms/cicte/default.asp.

CIDAC. 2011. *Números Rojos del Sistema Penal* (octubre, año 1): 10.

CISC (Criminal Intelligence Service Canada). s.f.a. Category 1, Police. Consulta: 20 de octubre de 2012. http://www.cisc.gc.ca/about_cisc/about_cisc_e.html.

_____. s.f.b. Category 2, Agency with Specific Law Enforcement Role. *Agency Who We Are.* "CISC Membership". Consulta: 20 de octubre de 2012. http://www.cisc.gc.ca/about_cisc/about_cisc_e.html.

_____. s.f.c. *Category 3, Agency with Role Complementary to Law Enforcement. Agency Who We Are.* "CISC Membership". Consulta: 20 de octubre de 2012. http://www.cisc.gc.ca/about_cisc/about_cisc_e.html.

_____. s.f.d. *Welcome to CISC*. Consulta: 12 de julio de 2012. http://www.cisc.gc.ca/index_e.html.

_____. s.f.e. *Who we are*. Consulta: 20 de octubre de 2012. http://www.cisc.gc.ca/about_cisc/about_cisc_e.html

_____. 2007. *Table of Contents*, *Integrated Threat Assessment Methodology, version 1.0* (2007). Consulta: 20 de octubre de 2012. http://www.cisc.gc.ca/products_services/ita/methodology/document/ita_methodology_2007_e.pdf.

CLEI (Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales). s.f. Consulta: 21 de noviembre de 2012. http:www.claei.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171mexico-80-de-las-armas-del-crimen-organizado-viene-de-estados-unidos-&temid=6.

CNN en Español. 2011. "Calderón declara luto nacional por ataque al Casino Royale en Monterrey: en conferencia de prensa, el presidente dijo que los autores del crimen eran 'verdaderos terroristas'". Nota de Redacción. 26 de agosto. Consulta: 24 de noviembre de 2013. http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/26/calderon-declara-luto-nacional-por-ataque-al-casino-royale-en-monterrey

Codex Alimentarius. s.f. *Principles for Traceability / Product Tracing as a Tool Within a Food Inspection and Certification System*. Consulta: 22 de agosto de 2012. http://www.codexalimentarius.org/input/download/standards/10603/CXG_060e.pdf.

Compare to Compete. s.f. "Combo Benchmark". Consulta: 15 de agosto de 2012. http://www.compare2compete.com/en/combo-benchmark-en/.

Confédération Suisse. 2011. *Fighting International Crime.* Consulta: 15 de octubre de 2012: http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/finec/intcr.html.

Contreras, Cristina. 2013. "Mayoría de homicidios son ajustes entre narcomenudistas: Munro". *Uniradio Noticias* (20 de febrero). Consulta: de marzo de 2013. http://uniradionoticias.com/noticias/sonora/articulo175225.html.

Coscia, Michele y Viridiana Ríos. 2012. "Knowledge Extraction". *Knowing Where and How Criminal Organizations Operate using Web Content*. Consulta: 17 de octubre de 2012. http://gov.harvard.edu/files/CosciaRios2012_WhereHowCriminalsOperate.pdf.

Country Default Spreads and Risk Premiums. 2012. Consulta: 21 de julio de 2012. http://pages.stern.nyu.edu/adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.htlm.

CPF (Código Penal Federal). 2009. México: CEID.

_____. 2013. Legislación vigente al 5 de noviembre de 2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta: 24 de noviembre de 2013. http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm

Crime Prevention Strategy. 2000. Legislation About Luxembourg. Consulta: 15 de octubre de 2012.http: legilux.public.lu/leg/a/archives/2000/0923108/index.html.

CRP (Center for Responsive Politics). 1998. "Annual Lobbying on Tobbaco". *Industry Profile*. Consulta: 12 de noviembre de 2012. http://opensecrets.org/lobby/indusclient_lobs.php?id=a02&year=1998.

_____. 2011. "Annual Lobbying on Tobbaco". *Industry Profile*. Consulta: 12 de noviembre de 2012. http://opensecrets.org/lobby/indusclient_lobs.php?id=a02&year=2011.

CSP (Center for Systemic Peace). s.f. *State Fragility Index and Matrix 2010.* Consulta: 15 de julio de 2012. http://systemicpeace.org/SFImatrix2010c.pdf.

DEA (Drug Enforcement Agency). s.f.a *Operations & Programs*. Consulta: 10 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/programs.shtml

_____. s.f.b. *Cannabis Erradication*. Consulta: 10 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/cannabis.shtml.

_____. s.f.c. *Diversion of Controlled Pharmaceuticals*. Consulta:10 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/diversion.shtml.

_____. s.f.d. *Drug Prevention, Demand Reduction*. Consulta: 10 de noviembre de 2012.: http://www.justice.gov/dea/ops/drugprevention.shtml.

_____. s.f.e. *High Intensity Drug Trafficking Areas Program*. Consulta: 10 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/hidta.shtml.

_____. s.f.f. *International Drug Enforcement Conference*. Consulta: 8 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/idec.shtml.

_____. s.f.g. *Organized Crime Drug Enforcement Task Force*. Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/ocdetf.shtml.

_____. s.f.h. *State and Local Task Forces*. Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/taskforces.shtml.

_____. s.f.i. *Southwest Border Initiative*. Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/sbi.shtml.

_____. 2005. "Defining the Problem; Clandestine Drug Laboratories". *The Red Book*. Consulta: 10 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/resources/img/redbook.pdf.

_____. 2008*. Clandestine Drug Laboratories Cleanup*. Consulta: 10 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/ops/clandestine.shtml.

_____. 2010. *Speaking Out Against Drug Legalization*. Consulta: 5 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/pr/multimedia/library/publications/speaking_out.pdf.

_____. 2011a. *Drugs of Abuse*. Consulta: 5 de noviembre de 2012. www.justice.gov/dea/docs/drugs_of_abuse_2011.pdf*.*

_____. 2011b. "Just Think Twice; You´ve Heard the Fiction. Now Learn the Facts"*. Teacher's Guide*. Consulta: 5 de noviembre de 2012. http:// http://www.justice.gov/dea/pr/multimedia/library/publications/JTT_TeachersGuide_2011.pdf.

_____. 2011c *Get It Straight!* Consulta: 5 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/pr/multimedia/library/publications/get_it_straight.pdf.

_____. 2012. *Drug Fact Sheet: Cocaine*. Consulta: 8 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/dea/druginfo/all_facts_sheets.pdf.

Debate. 2011. "Disminuye 25.4% incidencia delictiva en guerrero: Arturo Martínez" (sin fecha). Consulta: el 29 de marzo de 2013. http://www.debate.com.mx/eldebate/movil/Articulomovil.asp?IdArt=12113886&IdCat=6103.

Declaración conjunta Iniciativa Mérida/esp/2007.pdf. s.f. (2007) Consulta: 16 de noviembre de 2012. declaración_conjunta_Inicitavia:Merida_esp 2007.pdf.

Deming, Edward y Mary Walton .1988. *Cómo administrar con el método Deming*. Bogotá: Norma.

Deutsches Forum Kriminal Prävention. s.f. Consulta: 21 de julio de 2012.: www.kriminalpraevention.de

Dezza, Paolo. 1981. "Las causas del ser*". Introducción a la filosofía*. México: Porrúa, pp. 87-97.

DIA (Direzione Investigativa Antimafia). s.f. "Valori dei sequestri e delle confische dal 1992-2011". Dati complessivi. Ordinanze di custodia cautelare. Rilevazioni Statistiche. Consulta: 8 de noviembre de 2012. http://www.interno.gov.it/dip_ps/dia/page/rilevazioni_statistiche.html.

Diario Avanzada. 2012. "Declara ONG solidaridad con deudores de la banca en España" (15 de noviembre). Consulta: 18 de noviembre de 2012. http://www.diarioavanzada.com.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=12079%3Adeclara-ong-solidaridad-con-deudores-de-la-banca-en-espana-&catid=88%3Aminutocl&temid=139.

Díaz, Gloria. 2011. "Desplazados 1.6 millones de mexicanos por guerra contra el organizado". *Proceso*. Consulta: 21 de noviembre de 2012. http://www.proceso.com.mx/?p=289550.

DLE (*Diccionario de la Lengua Española*). s.f.a. Real Academia de la Lengua. Vigésima Segunda Edición. Consulta: 20 de marzo de 2013. http://lema.rae.es/drae/?val=precario.

_____. s.f.b. Real Academia de la Lengua .Vigésima Segunda Edición. Consulta: 20 de marzo de 2013. http://lema.rae.es/drae/?val=exegesis.

_____. s.f.c. Real Academia de la Lengua, Vigésima Segunda Edición. Consulta: 20 de marzo de 2013. http://lema.rae.es/drae/?val=hermenéutica.

_____. s.f.d. "holocausto". Consulta: 19 de julio de 2013. http://www.rae.es/drae/.

_____. s.f.e. "Viabilidad". Consulta: 19 de julio de 2013. http://www.rae.es/drae/.

Downs, Anthony. 1957. "An Economic Theory of political action in a Democracy", *The Journal of Political Economy* (65, 2): 135-150. Consultado en JSTOR. www.hec.unil.ch/ocaDOT/ECOPOdocs/caDOT2.pdf.

Duggan, Paul y Ernesto Londoño. 2007. "Not Your Average Drug Bust". *Washington Post* (25 de julio). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/24/AR2007072400150.html.

Easton, David. s.f. *Syllabus.* Irvine: Universidad de California.. Consulta: 15 de julio de 2012. www.faculty.uci.edu/profile.cfm?faculty_id=2547.

_____. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Nueva Jersey Englewood Cliffs.

ECB (European Central Bank). 2008. "Dynamic Factor Models". *Short-Term Forecasts of Economic Activity in the Euro Are* (Monthly Bulletin, April). Consulta: 20 de marzo de 2013. http://www.ecb.int/pub/pdf/other/pp69-74mb200804en.pdf.

_____. 2012. *Euro Area NCB'S Contribution to the ECB´S capital* (octubre). Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.en.html..

EJPD s.f. The SIRENE Bureau Switzerland. Consulta: 25 de julio de 2012. http: www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/home/themen/sicherheit/ref/polizeiusammenarbeit/ref_shengen/ref_sirene-buero.html

Elden, Stuart. 2005. “Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World”. *Transactions of the Institute of British Geographers* (30, 1): 8-19. Londres.

El Economista. 2011. “Los huérfanos de narco”. *El Economista* (13 de abril). Consulta: 23 de julio de 2013. http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/04/13/huerfanos-narco.

El Informador. 2012, “La economía informal representa 15% del PIB”. (7 de junio). Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.informador.com.mx/economia/2012/381491/6/la-economia-informal-representa-15-del-pib.htm.

El País. 2012a. “Jerez y el incierto futuro: la ciudad se ha convertido en dimensión micro, en lo más parecido a un Estado fallido” (23 de noviembre). Consulta: 25 de noviembre de 2012. http://elpais.com/elpais/2012/11/22/opinion/1353617210_072044.html.

El Porvenir. 2007. “Ligan homicidio en funeraria con ajuste de cuentas del narco” (6 de junio). Consulta. 28 de marzo de 2013. http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=137730.

El Universal. 2012b. “Delincuencia juvenil al alza”, Editorial (21 de mayo). Consulta: 19 de julio de 2012. http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/05/58590.php.

Estonia’s Security Agency. 2011a. *Criminal Policy Development Trends until 2018.* Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.kuriteoennetus.ee/35843.

_____**.** 2011b. *Main Guidelines of Estonia´s Security Policy until 2015*. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.kuriteoennetus.ee/35843.

EU (European Union). s.f. *Member States of the EU and Year of Entry*. (Miembros de Pleno Derecho). Consulta: 21 de julio de 2012. http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm.

_____. 2008 “Directiva 2008/114/CE del Consejo de la Unión Europea del 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección”. *Diario Oficial de la Unión Europea* (23 de diciembre). Versión en español. Consulta: 24 de julio de 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:ES:PDF.

EUCPN (European Union Crime Prevention Network). s.f.a. *Crime Prevention Strategies.* “Deutschland (DE)”. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.eucpn.org.

_____. s.f.b. *Crime Prevention Strategy.* “Kypros (CY), Cypros”. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.eucpn.org .

_____. s.f.c. *Crime Prevention Strategy.* “Slovenska Republika (SK) Slovenia”. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.eucpn.org.

_____. s.f.d. *Crime Prevention Strategy* .Slovenija (SI), Slovenia. “Resolution on the Prevention and Suppression of Crime”. Consulta*:* 21 de julio de 2012. www.eucpn.org

_____. s.f.e. *Crime Prevention Strategy.* “France (FR), France”. Consulta*:* 21 de julio de 2012. www.eucpn.org.

_____. s.f.f. *Crime Prevention Strategy.* “EESTI (EE), Estonia”. Consulta: Consulta: 21 de julio de 2012. www.eucpn.org.

_____. s.f.g. *Crime Prevention Strategy.* “Italia (IT), Italy”. Consulta: Consulta: 21 de julio de www.eucpn.org.

_____. s.f.h. *Crime Prevention Strategy.* “Portugal (PT), Portugal”. Consulta: Consulta: 21 de julio de www.eucpn.org.

_____.s.f.i. *Crime Prevention Strategy.* “United Kingdom (UK), United Kingdom”. Consulta: Consulta: 21 de julio de www.eucpn.org.

_____. s.f.j. *Crime Prevention Strategy.* “Ceska Republika (CZ), Czech Republic”. Consulta: Consulta: 21 de julio de www.eucpn.org.

_____. s.f.k. *Crime Prevention Strategy.* “Magyarorsza (HU), Hungary”. Consulta: Consulta: 21 de julio de www.eucpn.org

_____. 2005. *A Methodology for Assessing Good Practice Projects and Initiatives*. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.giustiziaminorile.it/rsi/att_int/good_practice.pdf.

EUR-Lex. 1997a. Consulta: 24 de julio de 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997XG0815:EN:HTML.

_____. 1997b. “Action Plan to Combat Organized Crime (Adopted by the Council on 28 April 1997)”, *Official Journal of the European Communities C-251* (15/08/1997 P. 0001-0016, 15 de agosto). Versión en inglés. Consulta: 25 de julio de 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997XG0815:EN:HTML.

_____. 1999. “Falcone Programme; Annual Programme and Call for Applications for Projects for 1999”, *Official Journal of the European Communities* (16 de enero). Versión en inglés. Consulta: 26 de julio de 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:012:0019:0023:EN:PDF.

Europeanvoice. com. s.f. Consulta: 25 de julio de 2012. http:topics.europeanvoice.com/topic/organisation/K4-committee.

EUROPOL. 2010. “Annex 4: Arrests in 2007, 2008 and 2009 per Member State and per Affiliation”. *EU Terrorism Situation and Trend Report* (TESAT2010). Consulta: 25 de julio de 2012. http://www.europol.europa.eu.

_____**.** 2012. “Annex 3: Arrests in 2011 per Member State and per Affiliation”. *EU Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT-2012). Consulta: 25 de julio de 2012. http://www.europol.europa.eu.

Eurozone Portal (s.f.) *Euro Area Member States*. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.eurozone.europa.eu/eurogroup/members/.

Excélsior. 2011. “Rebasa Ciudad Juárez los mil asesinatos en lo que va del año; suman mil cinco los homicidios con armas de fuego en aparentes ajustes de cuentas entre los cárteles de la droga en la ciudad fronteriza” (15 de junio). Consulta. 28 de marzo de 2013. http://www.excelsior.com.mx/2011/06/15/nacional/745210.

Expansión. 2012 “HSBC paga multa de 379 mdp a la CNBV”. Nota de Redacción. 25 de julio. Consulta: 24 de noviembre de 2013. http://www.cnnexpansion.com/negocios/2012/07/25/hsbc-paga-385-mdp-de-multa

Fairbanks, Charles. 1999. “The Feudalization of the State”. *Journal of Democracy* (10, 2): 47-53. Disponible en http://muse.jhu.edu/. Consulta: 23 de julio de 2013,

FAS (Federation of American Scientists). 1992. Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.fas.org/irp/congress/1992_rpt/bcci/.

FBI (Federal Bureau of Investigation). s.f.a. *Violent Gangs Initiatives*. Consulta: 13 de noviembre de 2012. http://www.fbi.gov/about-us/investigate/vc_majorthefts/gangs.

FBI (Federal Bureau of Investigation). 2013. *Glossary of Terms*. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.fbi.gov/about-us/investigate/organizedcrime/glossary

_____. s.f.b. *Italian Organized Crime; an overview*. Consulta: 22 de julio de 2012. http://www.fbi.gov/about-us/investigate/organizedcrime/italian_mafia.

_____. 2009. "Criminal Activities". *National Gang Threat Assessment*. Consulta: 13 de noviembre de 2012. http://www.justice.gov/criminal/ocgs/gangs/2009threatassess.pdf.

FFP (The Fund for Peace). s.f.a. "Indicators". Recuperado el 20 de julio de 2013 en: http://ffp.statesindex.org/indicators.

_____. s.f.b. *Failed States Index FAQ.* The Fund for Peace. Consulta; 16 de agosto de 2012. http://www.ffp.statesindex.org/faq.

_____. 2013a. "What are the twelve indicators of state vulnerability?". *Failed States Index FAQ*. Consulta: 19 de marzo de 2013.: http://ffp.statesindex.org/faq.

_____. 2013b. "The Failed States Index 2012". Consulta: 19 de marzo de 2013. http://ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable.

FHSC (Foresight Horizon Scanning Centre). s.f. *Foresight: scenario planning. Guidance Note*, Government Office for Science. Consulta: 21 de marzo de 2013. http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/horizon-scanning-centre/foresight_scenario_planning.pdf.

Finnigan, Jerome. 1997. *Guía de Benchmarking empresarial*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Finklea, Kristin. 2010. *Organized Crime in the United States: Trends and Issues for Congress*. Congressional Research Service. Report for Congress.Consulta: 21 de marzo de 2013. http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40525.pdf.

Flores, Leonor, 2012. Remesas familiares en países emergentes y en desarrollo en 2011. "México es el tercer receptor de remesas a nivel mundial". *El Economista*. (6 de febrero). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/02/06/mexico-tercer-receptor-remesas.

Flores, Nancy. 2012, *La farsa: detrás de la guerra contra el narcotráfico*. México: Océano.

Forbes. s.f.a. "The Forbes 400 richest people in America". Consulta:l 14 de noviembre de 2012 en: http://www.forbes.com/forbes400.

_____. s.f.b. *The World´s Billionaires 2012.* "Joaquin Guzman Loera". Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.forbes.com/profile/joaquin-guzman-loera/.

_____. 2000. "The World´s Biggest Public Companies". Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.forbes.com/global2000/.

Fredo, Carlos. 2012. "HSBC pagará cifra millonaria en caso de lavado de dinero". *Starmedia* (11 de diciembre). Consulta: 8 de abril de 2013. http://noticias.starmedia.com/economia/hsbc-pagara-cifra-millonaria-en-caso-lavado-dinero.html

FSI (Financial Secrecy Index). 2011. "Financial Secrecy Index 2011". Consulta: 9 de marzo de 2013. http://www.financialsecrecyindex.com/2011results.html.

"Funcionamento. Policía Civil do Estado de São Paulo". s.f. Consulta: 26 de noviembre de 2012. http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/organograma/organograma_policia-civil.aspx.

GAFI y GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica). 2009. *Lavado de dinero en el sector del futbol*. Buenos Aires.

Galaz, Mábel. 2010. “El novio de Magdalena de Suecia, obligado a justificar sus negocios”. *El País* (20 de noviembre). Consulta: 27 de noviembre de 2012. http://elpais.com/elpais/2012/11/20/gente/1353434036_987705.html

Galindo, Carlos. 2013, *La ouija del diablo. Crónica de un fraude en la guerra contra el narco y otros fragmentos de ciencia*. México. Ediciones B.

Gallego, José. 2013. *Los patrones del mundo: vida, poder y muerte de los grandes narcos*. México: Ediciones B.

Gallois, Pierre Marie. 2005. *Ces guerres qui abattent une civilisation.* Consulta: 15 de agosto de 2012: http://www.recherches-sur-le-terrorisme.com/Analysesterrorisme/guerres-civilisations.html.

Galullo, Roberto. 2012. “Sciolto per mafia il comune di Reggio Calabria”, *Ilsole24ore* (9 de octubre). Consulta. 7 de marzo de 2013. http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-10-09/sciolto-mafia-comune-reggio-165007.shtml?uuid=Ab33M0qG.

Gevirtz, Charles. 1994. *Developing New Products with TQM*. Nueva York: McGraw Hill International Editions.

Godet Michel. s.f. *Méthodes de prospective.* Consulta: 10 de julio de 2012. http://www.laprospective.fr/methodes-de-prospective.html.

Goldstein, A y N. Bearman. 1996. “State Tobbaco Lobbyists and Organizations in the United States: Crossed Lines”. *American Journal of Public Health* (agosto, 86): 1168. Consulta: 12 de noviembre de 2012. http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1380626/.

Gómez, Luis. 2013. “Se acabó el paraíso fiscal. Es un modelo antiguo sin cabida en Europa: Fabián Ricardo, Ministro Principal de Gibraltar”. *El País* (4 de marzo): 13.

Gómora, Doris. 2012. “Narco controla 71.5% de municipios del país”. *El Universal* (2 de enero). Consulta: 21 de noviembre de 2012. http://www.eluniversal.com.mx/nacion/192540.html.

González, Jesús Sérvulo. 2012. “Gigantes tecnológicos, enanos tributarios”. *El País* (24 de noviembre): 18-19.

Goodman, Colby y Michel Marizco. 2010. *US Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insight Illuminate Key Trends and Challenges*. Woodrow Wilson Center. Consulta 24 de noviembre 2012. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%206-%20U.S.%20Firearms%20Trafficking%20to%20Mexico,%20New%20Data%20and%20Insights%20Illuminate%20Key%20Trends%20and%20Challenges.pdf.

Gottling, Jorge. 2000. “Ley seca: trece años de violencia, locura y jazz”. *El Clarín* (16 de enero). Consulta: 12 de noviembre de 2012. http://edant.clarin.com/diario/2000/01/16/e-05001d.htm.

Grillo, Ioan. (2012). *El narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. México. Ediciones Urano.

Guerrero, Eduardo. 2012. “La estrategia fallida”. *Nexos* (diciembre). Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067.

Guttenplag.wikia.com. s.f. “Gutten Plag”. Consulta: 9 de marzo de 2013. http://de.guttenplag.wikia.com/wiki/GuttenPlag_Wiki.

Haynes, Wayne. s.f. *The Public Policy Cycle*.Consulta: 15 de julio de 2012. http://profwork.org/pp/study/cycle.html.

HBS (Harvard Business School). s.f. “C. Peter McColough”. Consulta: 16 de agosto de 2012. http://www.hbs.edu/leadership/database/leaders/c_peter_mccolough.html.

Hernández, Abraham. s. f. “El Narcotráfico, un negocio muy rentable”. INSYDE. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.insyde.org.mx/images/narconegocios_abraham%20hernadez%20arellano.pdf.

Herrera-Lasso, Luis. 2012. “Inteligencia y seguridad nacional” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. XV: Seguridad Nacional y Seguridad Interior. México. El Colegio de México.

Herrero, Carmen. 2007. *Capital humano y desarrollo humano en España: sus comunidades autónomas y provincias, 1980-2000*. BANCAJA e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Consulta: 26 de noviembre de 2012.: http://www.ivie.es/downlowads/ws/chdh/notasprensa.pdf.

History of Waltham. s.f. Consulta: 15 de agosto de 2012. http://www.walthammuseum.com/250-history-08.html.

Hobbes, Thomas. 2000 [1651]. *Leviatán*. Tomo I. México: Gernika.

Home Office. s.f. “Police and Crime Commissioners”. Consulta: 27 de diciembre de 2012. http://www.homeoffice.gov.uk/police/police-crime-commissioners.

Huguet, Ana. 2012a. “La empresa de limpieza de Jerez quiere que la plantilla asuma todo el recorte*”. El País* (5 de noviembre). Consulta: 25 de noviembre. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/05/andalucia/1352147005_411295.html.

_____. 2012b. “Jerez ofrece su agua como salida al colapso de los servicios municipales”. *El País* (25 de noviembre). Consulta: 26 de noviembre de 2012. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/25/andalucia/1353846962_995847.html.

IBC (Iraq Body Count). s.f. “About the Iraq Body Count project”. Iraq Body Count. Consulta 21 de noviembre de 2012. http://www.iraqbodycount.org/about/.

IIF (International Institute for Forecasters). s.f. Conasulta: 20 de marzo de 2013. http://www.forecastingprinciples.com/index.php/methodology-tree.

Il Fatto Cottidiano. 2012. “Reggio Calabria, ´ndrangheta: 8 arresti. C´è anche il direttore dell´azienda dei rifiuti.Ill Di Redazione” (10 de octubre). Consulta: 21 de noviembre de 2012. http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/10/10/reggio-calabria-ndrangheta-anche-nella-municipalizzata-per-rifiuti/377890/

Innobasque Berrikuntzaren Euskal Agentzia. s.f. *Backcasting*. Recuperado el 21 de marzo de 2013 en: http://www.heziberri.net/adjuntos/Backasting.pdf

IMCO e INAFED (Instituto Mexicano par la competitividad e Insitituo Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). s. f. “Aumenta índice delictivo en Coahuila: estudio”. *IPad Backend.* http://www.ipad.vanguardia.com.mx/node/116888.

IMF (International Monetary Fund). s.f. “General Situation of Money Laundering and Financing of Terrorism”, *Gibraltar’s Dtailed Assessment Report of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*”. Consulta: 9 de marzo de 2013. http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07157.pdf.

IMJUVE y SEP. 2010. “Encuesta Nacional de Juventud 2010”. Consulta: 19 de julio de 2012. http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf

Impacto. 2010. “Dejan 3 cabezas en alcaldía en Zacatecas”. Nota de redacción. 13 de noviembre. Consulta: 24 de noviembre de 2013. http://impacto.mx/nacional/Vc/dejan-3-cabezas-en-alcald%C3%ADa-en-zacatecas

Índice Político. 2013. “Son “ajustes de cuenta” el aumento de homicidios en Morelos: Graco” (25 de marzo). Agencia Quadratín. Consulta: 28 de marzo de 2013. http://www.indicepolitico.com/son-ajustes-de-cuenta-el-aumento-de-homicidios-en-morelos-graco/.

INEGI. s.f.a. “Definición de densidad poblacional”. *Cuéntame*. Consulta: 27 de diciembre de 2012. http://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P

_____. s.f.b. “Definición de población total” *Cuéntame*. Consulta: 9 de enero de 2013. http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P

Informe sobre desarrollo humano. 1990. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr1990_en_indicators1.pdf

_____. 1997. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr1997_en_indicators1.pdf

_____. 2002. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr_entero.pdf: 149-152.

_____.2003. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr03_sp_complete2.pdf: 247-250.

_____.2004. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr04_sp_complete1.pdf: 140-142.

_____.2005. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr05_sp_complete.pdf: 243-246.

_____. 2006. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr2006_es_Complete.pdf: 283-286.

_____. 2007/2008. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr20072008_SP_Complete.pdf: 231-234.

_____. 2009. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr2009_ES_Complete.pdf: 185-188.

_____.2010. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr2010_ES_Tables_reprint.pdf: 163-166.

_____. 2011. United Nations Development. Consulta: 29 de julio de 2012. http://www.hdr.undp.org/en/media/libro_hdr2011_ES_Tables_reprint.pdf: 145-148.

Ingroia, Antonio. 2010. “Experiencia en el combate al crimen organizado: Italia y México”, texto de la conferencia pronunciada por el procurador en el Seminario Binacional de Derecho Penal, los días 25 y 26 de agosto en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. El texto íntegro de la conferencia se incluye en María Eloísa Quintero (2010, 61-72).

Iniative Measure 502. s.f. Consulta: 16 de noviembre de 2012. http://www.sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf.

INSYDE (Instituto para la Seguridad y Democracia). s.f.a Consulta: 27 de diciembre de 2012. http://www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=319.

_____. s.f.b. “El Narcotráfico, un negocio muy rentable”. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.insyde.org.mx/images/narconegocios_abraham%20hernadez%20arellano.pdf.

INTCEN. 2012. Bruxelles2. Consulta 24 de Julio de 2012. http://www.bruxelles2.eu/tag/intcen.

International Transparency. s.f. *The Corruption Perceptions Index 2011; Full Tables and Rankings.* Consulta: 22 de agosto de 2012. http://www.transparency.org/cpi2011/results.

INTERPOL. 2013. *Criminalité organisée*. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.interpol.int/fr/Criminalit%C3%A9/Criminalit%C3%A9-organis%C3%A9e/Criminalit%C3%A9-organis%C3%A9e

Irujo, José María. 2012. “El precio de acusar”. *El País* (11 de noviembre): 2-4.

Jette sécurité el prévention. s.f. *La Techno-Prévention*. “Testezvotrehabitation”.Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.jette.be/fr/02_securite/police/technoprev.htm.

JUSE (Japanese Union of Scientists and Engineers). s.f. “About QC Circle”. Consulta: 18 de agosto de 2012. http://www.juse.or.jp/e/qc/01_qc.html.

Kaizen.com. s.f. Consulta: 15 de agosto de 2012. http://mx.kaizen.com/acerca-de.html.

Kuri, Pablo *et al.* 2006. “Epidemiología del tabaquismo en México”. *Salud Pública en México,* (48, 3). Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0036-36342006000700011&script=sci_arttext.

Küster, D. 1991.“Das Lagebild der organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland“, illustriert anhand typischer Ermittlungsverfahren. *Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen,* Wiesbaden, Bundeskriminalamt.

KYC (Know Your Country). s.f.a. “Brasil Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/brazil1111.html.

_____. s.f.b. “Colombia Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/colombia1111.html,

_____. s.f.c. “Guernsey Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/guernsey1111.html.

_____. s.f.d. “Lithuania Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/lithuania1111.html.

_____. s.f.e. “Estonia Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/brazil1111.html

_____. s.f.f. “United Kingdom Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/unitedkingdom1111.html

_____. s.f.g. “Netherlands Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/unitedkingdom1111.html.

_____. s.f.h. “Slovakia Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/slovakia1111.html.

_____. s.f.i “Hungary Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/hungary1111.html.

_____. s.f.j “Portugal Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/portugal1111.html.

_____. s.f.k. “Germany Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/germany1111.html.

_____. s.f.l. “France Profile”. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/france1111.html.

_____. s.f.m. “Czech Republic Profile”. Consulta: 11 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/czech1111.html.

_____. s.f.n. “Belgium Profile”. Consulta: 11 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/belgium1111.htm.

_____. s.f.o. “Slovenia Profile”. Consulta: 11 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/slovenia1111.html.

_____. s.f.p. “Canada Profile” Consulta: 11 de marzo de 2013 en: http://www.knowyourcountry.com/canada1111.html.

_____. 2011. “Country Risk Ratings”. Consulta: 9 de marzo 2013. http://www.knowyourcontry.com.

La Crónica de Hoy: 2013. “Grupo que apoya uso de armas en EU regalará escopetas en barrios de Tucson” (30 de marzo) 18.

La Crónica de Hoy. 2010. “Autobomba en Juárez: 4 muertos a control remoto”. Nota de Redacción. 17 de julio. Consulta: 24 de noviembre de 2013. http://www.cronica.com.mx/notas/2010/519435.html

LCH (La Crónica de Hoy). 2009. “WSJ: narcos emplean en México a 450 mil personas”. Redacción. (29 de diciembre). Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=478168.

La Jornada. 2005. “No paran los ajustes de cuentas entre narcos; ayer, 6 homicidios en 4 estados” (23 de julio). Consulta: 28 de marzo de 2013. http://www.jornada.unam.mx/2005/07/23/index.php?section=politica&article=018n1pol.

La Página. 2010. “Padre Colindres medió entre pandillas para que cesaran violencia” (22 de marzo). Consulta: 16 de noviembre de 2012. http://www.lapagina.com.sv/nacionales/64164/2012/03/22/Padre-Colindres-medio-entre-pandillas-para-que-cesaran-violencia.

Lapaque, Pierre. 2011. *Estimated Value of Transnational Trafficking Flows, 2008*. Presentación en PowerPoint. Lámina 3. Trans-Atlantic Symposium on Dismantling Transnational Illicit Networks (17-19 de mayo). Bélgica: UNODC. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/us/events/symposium2011/docs/pierre_lapaque_unodc.en.pdf.

Larrue, Corinne. 2000. *Analyser les politiques publiques d´environnement*. París: L´Harmattan.

Legarda, Astrid. 2004. El verdadero Pablo Escobar. Bogotá: Ediciones Dipon.

Le Goff, Hélène y Thomas Lothar Weiss. 2011. *La trata de personas en México*. Organización Internacional para las Migraciones. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.oim.org.mx/pdf/La%20Trata%20de%20personas_diagnostico2.pdf.

Llanos, Raúl. 2013. "Vigilan 90 mil policías el DF, dice Juan José García Ochoa". *La Jornada* (29 de enero): 39.

Lohr, Steve. 1992. *Ideas & Trends: Trail of a Bank Scandal Leads on and on*. (2 de agosto). Consulta: 14 de noviembre de 2012 en: http://www.nytimes.com/1992/08/02/weekinreview/ideas-trends-trail-of-a-bank-scandal-leads-on-and-on.html.

López, Viridiana. 2010. "Por no recibir apoyo moral, María Santos Gorrostieta renuncia a su filiación priista". *La Jornada de Michoacán* (26 de agosto. Consulta: 26 de noviembre de 2012. http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2010/08/26/index.php?section=politica&article=004n1pol.

Lorenz, Konrad. 1971. "La espontaneidad de la agresión". *Sobre la agresión: el pretendido mal*. México: Siglo XXI Editores.

Madrazo Lajous, Alejandro. 2012. *¿Criminales y enemigos? El narcotraficante mexicano en el discurso oficial y en el narcocorrido*. Consulta 11 de enero de 2013. http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA12_Madrazo_CV_Sp_20120416.pdf.

MAE (Ministère des Affaires Etrangères). 2013. *La France et la lutte contre la criminalité organisée*. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/criminalite-organisee/

Maquiavelo, Nicolás. 1994 [1532], *Del arte de la guerra*. Segunda edición. México: Gernika.

Marín, Nidia. 2011. "50 mil huérfanos por la guerra contra el narcotráfico". *La Prensa* (12 de diciembre) Consulta: 22 de julio de 2013. http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2345156.htm.

Mars, Amanda. 2012. "La red familiar se resquebraja". *El País* (26 de noviembre): 24-25.

Marshall, Monty. 2008. *Fragility, Instability and the Failure of States; Assessing Sources of Systemic Risk*. Washington DC: Council on Foreign Relations.

Marshall, Monty y Benjamin Cole. 2009. *Global Report 2009.* Center for Systemic Peace and Center for Global Policy, George Mason University.

Marshall, Monty y Robert Gurr. 2003. *Peace and Conflict.* College Park: Center for International Development and Conflict Management.

ME (México Evalúa). 2012. "Total de maestros por nivel educativo". Consulta 18 de julio de 2012. http://www.mexevalua.blogspot.mx/2012_02_01.archive.html

MHS (Massachusetts Historical Society). s.f. "Biographical Sketch". Consulta: 15 de agosto de 2012. http://masshist.org/findingaids/doc.cfm?fa=fa0251#bioghist.

Miklos, Tomás; Édgar Jiménez y Margarita Arroyo. 2008. *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*. México: LIMUSA.

Milenio. 2011. "Aumenta a 193 los muertos por matanza en San Fernando, Tamaulipas: PGR". Nota de Redacción. 7 de junio. Consulta: 24 de noviembre de 2013. http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/aumenta-a-193-los-muertos-por-matanza-en-san-fernando-tamaulipas-pgr

Minister Portfolios. s.f. “Office of the Chief Minister. Consulta: 9 de marzo de 2013. http://www.gibraltar.gov.gi/office-of-the-chief-minister/minister-portfolios/2077-chief-minister-the-hon-fabian-picardo.

Ministeri de Finances i Funció Pública. Govern d’ Andorra. s.f. Consulta: 27 de diciembre de 2012. http://www.govern.ad/index.php?option=com_content&view=article&id=28968&Itemid=14.

Mitchell, Cynthia y Stuart White. s.f. *Forecasting and Backcasting for Sustainable Urban Water Futures*. Institute for Sustainable Futures. Consulta: 11 de enero de 2013. http://www.isf.uts.edu.au/publications/ISF_Water_Article.pdf.

Modern War. 2013*.* “TRADOC: the US Army Intellectual Side” (julio-agosto 2013): 29.

Money CNN. 2012*. Fortune 500. Our Annual Ranking of America´s Largest Corporations.* Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/2012.

Monge, Yolanda. 2012. “El uso recreativo de la marihuana [*sic*] se abre paso por primera vez en las urnas”. *El País.* (8 de noviembre): 11.

Moraschini, Stefano. 2012. “L’esplosione” en “La strage di Capaci”. *Biografie OnLineItalia* (21 de mayo). Consulta: 7 de marzo de 2013. http://cultura.biografieonline.it/la-strage-di-capaci/

NAAG (National Association of Attorneys General). 1998. *Master Settlement Agreement*. Consulta: 13 de noviembre de 2012. http://www.naag.org/backpages/naag/tobacco/msa/msa-pdf/MSA%20with%20Sig%20Pages%20and%20Exhibits.pdf/file_view.

Nariño, Alexandra. 2012. “Entrevista a la guerrillera holandesa Alexandra Nariño”. Entrevista de Dick Emmanuelsson en los “Diálogos por la Paz” con el Estado colombiano, La Habana, Cuba (12 de noviembre). CEDEMA. Consulta: 21 de noviembre de 2012. http://www.cedema.org/ver.php?id=527.

National Rifle Association. s.f. *The Second Amendment*. Consulta: 22 de agosto de 2012. http://palladiumpress.com/shop/10124~The+Second+Amendment+Primer.htm

Nelson, James. 2008. *Guru Interview: Robert Camp*.Emeraldinsight.com. Consulta 18 de agosto de 2012 en: http: www.emeraldinsight.com/learning/management_thinking/interviews/pdf/camp.pdf.

New Advent (s.f.). *“Luis XIV”. The Catholic Encyclopedia*. Conslulta: 21 de Julio de 2012. http://www.newadvent.org/cathen/09371a.htm.

NCJRS (National Criminal Justice Reference Service). 2012. *Summary. About Gangs*. Consulta: 13 de noviembre de 2012. http://www.ncjrs.gov/spotlight/gangs/summary.html.

Noster Capital. s.f. Consulta: 27 de noviembre de 2012. http://www.nostercapital.com.

Notícias Massa! 2011. “Policíais da UPP de São Carlos apreendem drogas e arma. (21 de noviembre). Consulta: 15 de diciembre de 2012. http://jornalmassa.com.br/2011/11/78234-policíais-da-upp-de-sao-carlos-apreendem-drogas-e-arma.html.

NTR. 2011. “Admite gobierno rezago en evaluación a policías” (11 de julio). Consulta: 22de julio de 2013. http: http://ntrzacatecas.com/2011/07/11/admite-gobierno-rezago-en-evaluacion-a-policias/.

Nuesoft.com. s.f. *Benchmarking: How to Make the Best Decisions for Your Practice*. Consulta: 15 de agosto de 2012. http://nuesoft.com/pdf/white-paper-benchmarking.pdf.

OAS (Organization for American States) Portal (s.f.). Consulta: 24 de octubre de 2012. http:///www.oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos.

OAS (Organization for American States). s.f.a. Consulta: 23 de octubre de 2012. http//:www.oas.org/jurídico/spanish/faq_remja_sp.htm

_____. s.f.b. “Presentación del señor Michel Aubin, de la Policía Montada de Canadá”. “Experiencias y necesidades de los Estados miembros: intervenciones y discusión de las delegaciones”. *Informe del Relator*. Primera reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.scm.oas.org/doc_public/SPANISH/hist_07/CP19001S04.doc.

_____. 2007. *Informe del Relator*. Primera reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.scm.oas.org/doc_public/SPANISH/hist_07/CP19001S04.doc.

_____. 2011. *Report on Drug Use in The Americas 2011*. Inter-American Drug Abuse Control Commission. Consulta 11 de noviembre de 2012. http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/Uso_de_Drogas_en_Americas2011_Esp.pdf.

ODCCP (Office on Drug control and Crime Prevention). 2000. *Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and theTreatment of Offenders.* Consulta: 22 de julio de 2012). http://www.un.org/events/10thecongress/2088c.htm.

OEA y PNUD. 2010. *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

OECD. 2010. *Resultados Pisa 2009: Resumen Ejecutivo.* Consulta: 25 de julio 2013. Http://www.eduteka.org/Pisa2009.php.

Official Journal of the European Communities (s.f). Consulta; 24 de julio de 2012. http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do.

“Operações Especiais”. s.f. Consulta: 27 de noviembre de 2012. http://www.polmil.sp.gov.br/inicial.asp.

Ordaz, Pablo. 2012. “Italia se incendia ante la parálisis política”. *El País* (25 de noviembre). Consulta: 26 de noviembre de 2012. http://www.elpais.com/internacional/2012/11/25/actualidad/1353867217_552481.html.

_____. 2011. “La muerte imparable”, en Diego Enrique Osorno (selección e introducción), *País de muertos. Crónicas contra la impunidad*. México. Debate.

Orellana, Octavio. 2010. *Seguridad pública: profesionalización de los policías*. México: Porrúa.

Ortiz Dorantes, Angélica. 2012. “El que lo lava lo oculta”. *La Razón de México* (28 de julio). Consulta: 8 de abril de 2013. http://razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=132139.

Ortiz Dorantes, Angélica. 2013. “Defensas”. *La Razón de México* (16 de marzo). Consulta: 8 de abril de 2013 http://razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=163725

OSAC. s.f. *Hungary 2011 Crime and Safety Report. United States Department of State, Bureau of Diplomatic Security*. Consulta: 22 de julio de 2012. https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=12021.

Panorama. Gibraltar’s Online Diary. 2011. “Potential for Serious and Organized Crime in Gibraltar - Says UK Police Report” (11 de enero). Consulta: 9 de marzo de 2013. http://www.panorama.gi/localnews/headlines.php?action=view_article&article=6981.

Patriot Act. 2011. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2011*. Consulta: 11 de noviembre de 2012 de: http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot.

PC (Parliament of Canada). 2009. *Standing Committee on Justice and Human Rights,* 40th Parliament, 2nd Session. 1 de abril. Consulta: 28 de octubre de 2012. http://parl.gc.ca./HousePublications/Publication.aspx?Docld=5699390.

PE (Parlamento Esloveno). s.f. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.dz-rs.si/index.php?d=101&vt=6&sm=k&q=Resolucija+o+prepre%C4%8Devanju+in+zatiranju+kriminalitete+mandate=-1&unid=SAICC12565E2005E8311C1257145002C2C28&showdoc=1

PEF. 2001a. Secretaría de Hacienda. "PGR (17)". *Presupuesto de egresos de la federación 2001.* Consulta: 17 de julio de 2012. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo17/documentos/17pe.pdf.

_____. 2001b. Secretaría de Hacienda. "SEDENA (07)". *Presupuesto de egresos de la federación 2001.* Consulta: 17 de julio de 2012. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo07/documentos/07pe.pdf.

_____. 2001c. Secretaría de Hacienda. "SEMAR (13)". *Presupuesto de egresos de la federación 2001.* Consulta: 17 de julio de 2012. http//www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo13/documentos/13pe.pdf.

_____. 2001d. Secretaría de Hacienda. "SSP (36)". *Presupuesto de egresos de la federación 2001.* Consulta: 17 de julio de 2012. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo36/documentos/36pe.pdf.

_____. 2001e. Secretaría de Hacienda. "SEP (11)". Consulta: 18 de Julio de 2012. http:://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo11/documentos/11pe.pdf.

_____. 2001f. Secretaría de Hacienda. "SALUD (12)". Consulta: 18 de Julio de 2012. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo12/documentos/12pe.pdf

_____. 2001g. Secretaría de Hacienda." SEDESOL (20)". Consulta: 18 de Julio de 2012. http:://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/ramo20/documentos/20pe.pdf.

_____. 2012. Cámara de Diputados. *Presupuesto de egresos de la federación 2012.* Consulta: 17 de julio de 2012. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf.

Peiró Patricia. 2013. "La Cosa Nostra pierde terreno: la nueva generación de sicilianos se atreve a cultivar los cientos de fincas decomisadas a la mafia". *El País* (27 de enero): 7.

Peregil, Francisco. 2012. "Uruguay explora el futuro del cannabis". *El País* (28 de octubre): 2-4.

PGR (Procuraduría General de la República). 2012. “Delincuencia organizada”. Consulta: 23 de noviembre de 2013. http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp

Pisani, Elizabeth. 2012*. La sabiduría de las putas*. Madrid: Sexto Piso.

PNC (Policía Nacional de Colombia) 2010a. *Compendio de los lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/COMPENDIOS%20LINEAMIENTOS%20POLICIA.pdf

_____. 2010b. *Enfoque humanístico del servicio de policía.* Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%201.1%20Enfoque%20Human%EDstico%20del%20Servicio%20de%20Polic%EDa.pdf

_____. 2010c *Lineamiento de Política 4*: *Potenciación del conocimiento y formación policial*, Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%204.%20POTENCIACION%20DEL%20CONOCIMIENTO.pdf

_____. 2010d Lineamiento de política 6: G*estión estratégica e integral de la comunicación en la Policía Nacional.* Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%206%20Gesti%F3n%20Estrat%E9gica.pdf.

_____. 2010e. *Lineamiento de política 7: control institucional y veeduría social para el mejoramiento del servicio*. Bogotá. Oficina de Planeación Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%207%20-%20Control%20institucional.pdf.

_____. 2010f. *Cooperación internacional de la policía nacional*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.5.%20COOPERACION%20INTERNACIONALpdf.pdf.

_____. 2010g. *Derechos Humanos en la Policía Nacional*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%207.1.%20Derechos%20Humanos.pdf.

_____. 2010h. *Protección de los Derechos Humanos en el Servicio de Policía*. Bogotá, Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%207.2.%20Protecci%F3n%20de%20los%20DH%20en%20la%20Polic%EDa.pdf.

_____. 2010i. *Lineamiento de política 2: Gestión del servicio sobre resultados efectivos.* Bogotá: Oficina de Planeación. . Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%202.%20Gesti%F3n%20del%20Servicio.pdf

_____. 2010j. *Lineamiento de política I: Direccionamiento policial basado en el humanismo con responsabilidad*. Bogotá: Oficina de Planeación. . Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%201%20%20Lineamiento%20de%20Pol%EDtica%20Direccionamiento%20Policia.pdf

_____. 2010k. *Lineamiento de política 5: Desarrollo científico y tecnológico policial*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%205.%20Lineamiento%20de%20Pol%EDtica%205%20Desarrollo%20Cient%EDfico.pdf

_____. 2010l. *Política para la consolidación del servicio de policía rural*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/SEGURIDAD%20DE%20LA%20POLICIA%20RURAL.pdf

_____. 2010m. *Lineamiento de política 3: Rediseño y fortalecimiento de la estructura administrativa*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%203.%20Lineamiento%20Predise%F1o%20de%20la%20Estructura.pdf

_____. 2010n. *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana.* Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Polic%EDa%20para%20la%20Seguridad.pdf

_____. 2010o. *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC).* Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%202.2.%20Seguridad%20Ciudadana.pdf.

_____. 2010p. *Calidad de vida: un pilar del humanismo*. Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%201.2.%20Calidad%20de%20vida.pdf.

_____. 2010q. *Plan estadístico de la Policía Nacional.* Bogotá: Oficina de Planeación. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%205.1%20PLAN%20ESTADISTICO.pdf.

_____. 2010r. Políticas Institucionales para la Policía Nacional de Colombia. Consulta: 25 de julio de 2013). http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos.

Polity IV. 2006. Country Report 2006 Series. Explanatory Notes. Consulta: 12 de julio de 2012. http://systemicpeace.org/polity/keynew.htm.

Pomeranstseva, Nadie. 2011. "Russians and Ukrains Are Going On A New York Luxury Property Buying Spree. Russia beyond the headlines". *Business Inside* (8 de noviembre). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://au.businessinsider.com/russians-and-ukranians-are-going-on-a-new-york-luxury-property-buying-spree-2011-11.

Popper, Karl. 2010 [1945]. *La sociedad abierta y sus enemigos*". México: Paidós Básica.

Posada, Eduardo. 2001. *¿Guerra civil? ¿Guerra contra los civiles? ¿Violencia generalizada? Sobre la naturaleza del conflicto interno en Colombia*. Bogotá: Fundación de Ideas para la Paz.

Power Base. 2012. *The Alcohol Industry.* Consulta:13 de noviembre de 2012. http://www.powerbase.info/index.php/Category:Lobbyists.

Prados, Luis. 2013. "México y Estados Unidos revisarán la Iniciativa Mérida sobre seguridad". *El País* (26 de marzo): 7.

Profile for Lowell, Massachusetts, MA. s.f. Consulta: 15 de agosto de 201. http://epodunk.com/cgi-bin/genInfo.php?locIndex=3011.

Quintero, María Eloísa. 2010. *Herramientas para combatir la delincuencia organizada*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Rangel, Antonio. 2009. *El crimen organizado en Brasil*. Rio de Janeiro. FLACSO Brasil.

RCMP (Royal Canadian Mounted Police). s.f. *Criminal Intelligence Unit of the Royal Canadian Mounted Police*. Consulta: 20 de octubre de 2012. http://rcmp-grc-gc-ca.

RCMP (Royal Canadian Mounted Police). 2013. *What is Organized Crime? Canadian Definition*. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.rcmp-grc.gc.ca/soc-cgco/what-quoi-eng.htm

Reforma. 2012. "Fin de la era PAN". Suplemento "Enfoque" (25 de noviembre): 19.

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). 2010a. "Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Nº 18-2008-15/04/2008", Artículo 19. Gobierno de Guatemala. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.resdal.org/atlas/atlas-definiciones-a.html

_____. 2010b. "Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Nº 18-2008-15/04/2008", Artículo 20. Gobierno de Guatemala. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.resdal.org/atlas/atlas-definiciones-a.html

Reuters.com. 2012. "HSBC Fears US Money Laundering Fines to Top $1.5 Bin" (5 de noviembre). Consulta. 14 de noviembre de 2012. http://www.wallstrettandtech.com/regulatory-compliance/hsbc-fears-us-money-laundering-fines-to/2404417.

Reeves, Carol y David Bednar. 1994. "Defining Quality: Alternatives and Implications". *Academy of Management Review*. (19, 3): 419-445.

Reveles, José. 2009. *Las historias más negras de narco, impunidad y corrupción en México*. México: Grijalbo.

Rivera, Rafael. 2008. "Atentados en Morelia: registran otra explosión". *El Universal*. 16 de septiembre. Consulta 24 de noviembre de 2013. http://www.eluniversal.com.mx/notas/538669.html

Rio Prefeitura. s.f. *Bairros Cariocas*. "Rocinha". Consulta: 24 de octubre de 2012. http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairroscariocas/index_bairro.htm.

Rodríguez, Cinthya. 2009*. Contacto en Italia: el pacto entre Los Zetas y la "N'Dranghetta*". México: Debate.

Roque, Ignacio. 2012. "Ejecutan a ex alcaldesa de Tiquicheo: habría sobrevivido a dos atentados". *La Crónica de Hoy,* (18 de noviembre): 6.

Ruiz Sánchez, Juan José *et al.* 2001. "La interpretación cognitiva de Ellis y Beck". *Trabajando los sueños. Interpretaciones en Psicoterapia*. Consulta: 22 de marzo de 2013. http://www.psicologia-online.com/ESMUbeda/Libros/Suenos/suenos5.htm.

Safranski, Rüdiger. 2013. *El mal o el drama de la libertad.* México. Tusquets Editores, Fábula.

Salazar, Horacio. 2011. "¿Cuántos maestros tenemos?". *Milenio Diario* (14 de mayo). Consulta: 18 de julio de 2012. http://blogs.milenio.com/node/3046.

Salazar, Huascar. 2011. "Problemas limítrofes en 93% de municipios". *Bolivia Agraria* (3 de noviembre). Consulta: 23 de julio de 2013. http://boliviaagraria.net/2011/11/03/problemas-limitrofes-en-93-de-municipios/.

Saldaña, Mauricio y Manuel Díaz. 2005*. Análisis político contemporáneo: herramientas selectas*. México: Trillas.

Saldaña, Mauricio y Jorge David Cortés. 2011. *Dark Marketing II: cuando el* war room *es la metanoia del Contrato Social*. México: BUAP.

Sánchez Fabrés, Rafael. 2012. "Las sombras de la pacificación". *El País Semanal* (1 de julio).

Segob. 2010. *Lineamientos generales de operación. Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza*. Centro Nacional de Certificación y Acreditación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. 4 de mayo de 2010. Consulta: 28 de enero de 2014. http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1136/1/images/Lineamientos%20General%20de%20Operacion.pdf.

SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). s.f. "Incidencia delictiva. Estadísticas y herramientas de análisis. "Fuero federal". Análisis de información por año, entidad federativa, delito y mes. año. Consulta: 17 de julio de 2012. http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/textpage.jsp

Semáforo del Delito Nuevo León. s.f. "Evaluación del 2011". RRS & Asociados: 3. Consulta: 19 de julio de 2012. http://www.prominix.com/sblock/admin/images/Semaforo%20del%20Delito%20Nuevo%20Leon%202011.pdf.

Semanario ZETA. 2012. "28 cárteles en México: traficantes se reestructuran". Edición 1970 (2 de enero). Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.zetatijuana.com/2012/01/02/28-carteles-en-mexico/.

SEP (Secretaría de Educación Pública). s.f. "La Prueba PISA en México". Consulta; 18 de julio de 2012. http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html.

Serbolov, Yuri. 2000. *La Carpeta Púrpura*. (Año XIII. Número 329). SEPPI.

_____. 2009. "Prospectiva de la Prospectiva".Conferencia del 28 de agosto. Consulta: 11 de enero de 2013. http://www.carpetapurpura.com/libraries/other/prospectiva_conferencia.pdf.

Sexto Poder de Caracas. 2012. "Sao Paulo experimenta un gran aumento en el número de asesinatos". Citando a *BBC Mundo* (22 de noviembre). Consulta: 6 de noviembre de 2012.

http://www.6topoder.com/2011/11/22/sao-paolo-experimenta-un-gran-aumento-en-el-numero-de-asesinatos/.

Shearmur, Jeremy y Piers Norris. 2010. “Carta de Karl Popper a Isaiah Berlin del 5 de marzo de 1989”. *Después de la sociedad abierta*. Madrid: Paidós, p. 267.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). s.f.a. “Aspectos relevantes de ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita”. Consulta: 8 de abril de 2013. http://www.shcp.gob.mx/inteligencia_financiera/Paginas/es_bueno_sa.aspx.

_____. s.f.b. “Fig.1.10”. Disposiciones de carácter general. Disposiciones de Carácter General en materia de prevención, detección y reporte de operaciones posiblemente vinculadas con los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Terrorismo y su financiamiento actualizadas al 25 de marzo de 2013. UIF de la SHCP. Consulta: 8 de abril de 2013.: http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/InteligenciaFinanciera/Paginas/disposiciones_crtr_gral.aspx

_____. 2011. “Tipologías de la Unidad de Inteligencia Financiera México”. Versión de mayo 2011. Consulta: 8 de abril de 2013. http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/reportes/tipologia/tipologias_1er_informe.pdf

Smith, Michael. 2010. “Banks Financing Mexico Gangs Admitted in Wells Fargo Deal*”. Bloomberg News. (29 de junio)*. Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.bloomberg.com/news/2010-06-29/banks-financing-mexico-s-drug-cartels-admitted-in-wells-fargo-s-u-s-deal.html.

SNSP (Sistema Nacional de Seguridad Pública). s.f. http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx.

Spendolini, Michael. 1992. *The Benchmarking Book*. Nueva York: Amacom Books.

SPM (Salud Pública de México). s.f. “Evaluación comparativa del desempeño de los sistemas estatales de salud usando cobertura efectiva “.Consulta: 15 de agosto de 2012. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0036-36342007000700009&script=sci_arttext.

SSP (Secretaría de Seguridad Pública). s.f. *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal*. Consulta: 30 de marzo de 2013. http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172139//archivo.

State of Lithuania. 2003. *The National Programme for Crime Prevention and Control.* Consulta: 22 de julio de 2012. www.vrm.lt/index.php?id=774&lang=2.

Sternberg, Robert y Karin Sternberg. 2010. *La naturaleza del odio*”. Madrid: Paidós Contextos.

Systemic Peace. s.f.a. “Regimes by Type 2011”. Consulta: 21 de noviembre de 2013. http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

_____. s.f.b. “Authority Trends, 1946-2010: Mexico”. Consulta: 21 de noviembre de 2013. http://www.systemicpeace.org/polity/mex2.htm.

Tavera, Juan Carlos y Laura Cristina Torres. 2010 *“Hoshin Kanri”.* Bucaramanga: Unidades Tecnológicas de Santander, Facultad de Ciencias Socioeconómicas y Empresariales.

TJN (Tax Justice Network). 2011. “Mapping Financial Secrecy”. *Report on Canada*. Consulta: 11 de marzo de 2013. http://www.secrecyjurisdictions.com/PDF/Canada.pdf.

The Commonwealth. s.f. *Member Countries; Country Profiles Home*. Consulta: 22 de agosto de 2012. http://www.thecommonwealth.org/s/YearbookHomePage/152099/country_profile/.

The Commonwealth. s.f.b. "*Who we are*". Consulta: 23 de julio de 2012. www.thecommonwealth.org/subhomepage/19086/.

The External Effects of the Federal Bureau of Investigation´s Repriorization Efforts. 2005. Audit Report 05-37. Septiembre. Consulta: 8 de noviembre de 2012.: http:www.usdoj.gov/oig/reports/FBI/a0537/final.pdf

The Huffington Post. 2010. "Food & Alcohol Industries´ Lobbying Dollars: Who´s Spending and Why" (27 de Julio). Consuslta: 13 de noviembre de 2012. http://www.huffingtonpost.com/2010/07/27/food-industry-lobbying-do_n_659964.html.

The Honolulu Advertised. 2009. "Oahu Woman o Undergo Mental Exam after Allegedly Threatening First Lady" (23 de diciembre). Consulta: 9 de noviembre de 2012. http://the.honoluluadvertiser.com/article/2009/Dec/23/br/hawaii91223040.html.

The New York Times. 2006. *Probation in Money-Laundering Case*. Bloomberg News (27 de Julio). Consulta:l 14 de noviembre de 2012. http://www.nytimes.com/2006/07/27/business/worldbusiness/27bank.html/lucyedwards.

The Telegraph. 2012. "Mexico Drug War Has Claimed 47,500 Victims in Five Years" (12 de enero). Consulta: 16 de noviembre de 2012. http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/mexico/9009574/Mexico-drug-war-has-claimed-47500-victims-in-five-years.html.

TNIH y NIH (The National Institute of Health y National Institutes of Health). 2012. *Monitoring the Future, National Survey Results on Drug Abuse, 1975-2011*. Consulta: 26 de Julio 2013. http://monitoringthefuture.org/pubs/monographs/mtf-vol1_2011.pdf.

Toffler, Alvin, 1980. *The Third Wave*. Nueva York; Bantam Books.

Torre, Wilbert. 2013. Narcoleaks*: la alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*. México: Grijalbo.

TR (Terrorism Research). s.f. *Differences between Terrorism and Insurgency*. Consulta: 9 de noviembre de 2012. http://terrorism-research.com/insurgency/.

Trabajando juntos por una sociedad segura (Working Together for a Safe Society) s.f. Consulta: 21 de julio de 2012. http://rikoksentorjunta.fi/uploads/b5qs9pt42ny.rtf.

TRANSCRIME. 2011. *Estorsioni: un´emergenza europea tra crimine e terrorismo* (23 de febrero). Consulta: 27 de noviembre de 2012. http://transcrime.cs.unitn.it/tc/fso/rassegna_stampa/Avvenire_230211-Estorsioni-Un_emergenza_europea_tra_crimine_e_terrorismo.pdf

Traynor, Ian. 2003. "Montenegrin PM Accused of Link With Tobbaco Racket". *The Guardian* (11 de julio). Consulta: 23 de julio de 2012. http://www.guardian.co.uk/world/2003/jul/11/smoking.internationalcrime.

Treanor, Jill. 2012. "HSBC Warns Money-Laundering Fines Could Top $1.5bn". *The Guardian* (5 de noviembre). Consulta: 6 de noviembre de 2012. http://www.guardian.co.uk/business/2012/nov/05/hsbc-warns-money-laundering-fines.

Trecani.it. s.f. *Criminalita organizzata*. Consulta: 27 de noviembre de 2013. http://www.treccani.it/enciclopedia/criminalita-organizzata/#

Troisième Cycle d´Evaluation, Rapport d´Evaluation sur Andorre Incriminations, adopte por le Greco lors de sa 51e Réunion Plénière, 23-27 mai 2011. Consulta*:* 27 de diciembre de 2012. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)11_Andorra_One_FR.pdf

TWH (The White House). 2011. *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*. Consulta: 21 de agosto de 2012. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf.

UKOTA (United Kingdom Overseas Territories Association) s.f. "Overseas Territories on the Map". Consulta. 9 de marzo de 2013. http://www.ukota.org/pages.asp?id=14&pid=1.

UN (United Nations). 2000. *Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Consulta: 23 de noviembre de 2013. Una comunidad más segura (*A Safer Community)*. s.f. Consulta: 22 de julio de 2012. http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/7E16BE52F11364AEC2256F47002D6874/&FILE/internal_security_programme_en.pdf.

_____. 2000b. *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.* Consulta: 23 de noviembre de 2013. http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_smug_eng.pdf

_____. 2004. *Status of Ratification of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto as at 14 June 2004.* 16 de junio. Consulta: 23 de noviembre de 2013.http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2004/V0455313e.pdf

UNDP (United Nations Development Programme). 2013. Informe sobre desarrollo humano 2013. Consulta: 11 de agosto de 2013. http://www.issuu.com/undp/docs/hdr2013_es_complete?e=3183072/1761841.

Unitat de Prevenció i Lluita contra la Corrupció. s.f. 27 de diciembre de 2012 http://www.uprevencio.ad.

UNODC. s.f. "What is Transnational Organized Crime?" *Transnational Organized Crime: Let's put them out of business*. Consulta: 21 de noviembre de 2012. https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/#what_organized_crime

_____. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York. Consulta: 23 de noviembre de 2013. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebo

_____. 2009. *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.* Consulta: 23 de noviembre de 2013. http://www.unodc.org/documents/treaties/Special/2001%20Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms.pdf

_____. 2011. *Manufacture Seizures of Illicit Laboratories Reported for 2009-2010*. Consulta: 21 de noviembre de 2012. http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/Cocaine.pdf.

_____. 2012. “Number of Detected Victims of Trafficking, by Form of Explotation, 2008-2010”. *Global report on trafficking in persons: Country Profiles Americas*. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Country_Profiles_Americas.pdf.

UPP Repórter. s.f. *Conceito UPP, A polícia da paz*. Consulta: 24 de octubre de 2012. http://upprj.com/vp/?page_id=20.

UPPRJ (Unidade de Polícia Pacificadora, Rio de Janeiro). s.f. “Informações UPP São Carlos. Dados sobre a implantação”. Consulta: 28 de julio de 2013 en: http://www.upprj.com/index.php/informacao/informacao-selecionado/ficha-tecnica-upp-saeo-carlos/S%C3%A3o%20Carlos.

USA Today. 2012. “Case Uncovers Terror Plot by Soldiers to Kill Obama” (27 de agosto). Consulta: 26 de julio de 2013.

US Census Bureau. 2012. *USA Statistics in Brief-Population by Sex and Age*. Consulta: 23 de octubre de 2012. http://www.census.gov/compendia/statab/2012/files/pop.html.

US Departament of State, Bureau of Contraterrorism. 2012. *Designated Foreign Terrorist Organizations*. Consulta: 30 de julio de 2012. http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm.

US.Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2012a. *International Narcotics Control Strategy Report,* vol. II. Consulta: 8 de noviembre de 2012. http://www.state.gov./documents/organization/185866.pdf.

_____. 2012b. *International Narcotics Control Strategy Report,* vol. I. “Country Reports (Mexico)”. Consulta: 8 de noviembre de 2012. http://www.state.gov./documents/organization/187109.pdf

US Department of Justice. s.f. “Service.America´s Drug Abuse Profile”. *National Criminal Justice Reference*. Consulta: 23 de octubre de 2012 en: http://www.ncjrs.gov/htm/chapter2.htm.

_____. 2008. *Overview of the Law Enforcement Strategy to Combat International Organized Crime* (abril). http://www.justice.gov./archive/doj-espanol/speeches/2008/ioc-strategy-public-overview.pdf.

US Government Accountability Office. 2009. *Status of Funds for the Merida Initiative* (3 de diciembre). Consulta: 16 de noviembre de 2012. http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf.

US Senate. 2011. *Senate Caucus on International Narcotics Control Holds Hearing on Money Laundering and Bulk Cash Smuggling across the Southern Border* (9 de marzo). Consulta: 21 de julio de 2012. http://drugcaucus.senate.gov/money-laundering-3-9-11-html.

Valdés, Guillermo. 2013. *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.

Valdéz, Javier. 2011. *Los morros del narco*. México: Santillana.

“Valor por Tamaulipas”. Consulta: 24 de noviembre de 2013. https://www.facebook.com/ValorPorTamaulipas?fref=ts

Van de Bunt, Henk y Cahtelijne van Deer Schoot. 2003. *Prevention of Organized Crime*. Rotterdam: Boom Juridische Uitgevers & Wetenschappelijk Onderzoek-en-Documentatiecentrum.

Varano, Aldo .2012. “REGGIO. Anno giudiziario tra errori, pregiudizi e lo sputtanamento della Calabria e del Sud”. *ZoomSud.It* (29 de enero). Consulta: 26 de julio de 2013. http://www.zoomsud.it/index.php?option=com_content&view=article&id=27346:reggio-anno-giudiziario-tra-errori-e-pregiudizi-e-lo-sputtanamento-della-calabria-e-del-sud&catid=82:primo-piano&Itemid=136.

Verisigninc.com. s.f. “VeriSign. TV Domain Sites”. Consulta: 9 de marzo de 2013. http://www.verisigninc.com/en_US/products-and-services/domain-names/tv/index.xhtml.

Villamil, Jenaro. 2011. “Los medios de EU y el espionaje en México”. *Proceso* (16 de agosto). Consulta: 11 de noviembre de 2012. http://www.proceso.com.mx/?p=278783.

Villarreal, Arturo. 2011. *Introducción al derecho penal de los tratados internacionales en México*. México: Porrúa.

Vrasti, Wanda. 2011. “Caring Capitalism and the Duplicity of Critique”, *Theory & Event* (14, 4). Consulta: 15 de julio de 2012. http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/theory_and_event/v014/14.4.vrasti.html.

Weiner, Tim. 2009. *Legado de cenizas*. México: De Bolsillo.

Weiss, Gary. 1998. “Money Laundering On Wall Street?”. *Businessweek* (9 de agosto). Consulta: 14 de noviembre de 2012. http://www.businessweek.com/stories/1998-08-09/money-laundering-on-wall-street.

What Is Nowcasting?. 1998. Séptima edición. McGraw-Hill Encyclopedia of Science and Technology, vol. 12.

Who Made America? s.f. Consulta: 15 de agosto de 2012. http://www.pbs.org/wgbh/theymadeamerica/whomade/lowell_hi.html.

Working Together for a Safe Society. s.f. Consulta 22 de Julio de 2012. http://rikoksentorjunta.fi/uploads/b5qs9pt42ny.rtf.

Xerox.com. s.f. Consulta: 17 de agosto de 2012. “Awards, 1980s”. http://www.xerox.com/about-xerox/history-timeline/enus.html.

INFOGRAFÍA

Abaggnano, Nicola. 1987. *Diccionario de filosofía*. México: Fondo de Cultura Económica.

BBVA Research,. (2012), *Informe Análisis Económico.* "Tercer Trimestre. Gráfico 6". Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA. Consulta: 9 de enero de 2013. http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1208_SituacionMexico_3T12_tcm346-351688.pdf?ts=2482012; pp.4.

Criminal Intelligence Unit of the Royal Canadian Mounted Police. 2010. *SLEIPNIR 2.0*. Recuperado el 21 de julio de 2012 de: http://rcmp-grc.gc.ca.

Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio. 2011. Programa Conjunto ONU-Bolivia (3 de noviembre). Consulta: 18 de noviembre de 2012. http://www.cambioenpaz.org/noticia/en-el-pais-314-municipios-tienen-problemas-limitrofes.html.

KYC (Know Your Country). s.f.aa. *Cyprus Profile*. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/cyprus1111.html

_____. s.f.bb. *Finland Profile*. Consulta. 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/finland1111.html

_____. s.f.cc. *Italy Profile*. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/italy1111.html.

_____. s.f.dd. *Luxembourg Profile*. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/luxembourg1111.html.

_____. s.f.dd. *United States Profile*. Consulta: 10 de marzo de 2013. http://www.knowyourcountry.com/usa1111.html.

Mathiason, Nick. 2009. "Delaware, a Black Hole in the Heart of America". *The Guardian* (1 de noviembre). Consulta: 28 de noviembre de 2012. http://www.guardian.co.uk/business/2009/nov/01/delaware-leading.tax-heaven.

Ministry of the Interior. 2012. *About Organized Crime*. Consulta: 28 de noviembre de 2012. http://www.intermin.fi/en/security/combating_crime/organized_crime.

Murphy, Richard. 2009. *Defining the Secrecy World. Rethinking the Language of Offshore. Mapping the Faultlines. Secrecy Jurisdictions*. Consulta: 18 de noviembre de 2012. http://www.secrecyjurisdictions.com/PDF/Secrecy/World.pdf.

Slovene National Assembly. 2006. *Resolution on the Prevention and Suppression of Crime*. Consulta: 21 de julio de 2012. http://www.dz-rs.si/index.php?d=101&vt=6&sm=k&q=Resolucija+o+prepre%C4%8Devanju+in+zatiranju+kriminalitete+mandate=-1&unid=SAICC12565E2005E8311C1257145002C2C28&showdoc=1.

U.S. Department of State, 2012b. *Luxemburg Crime and Safety Report*. Bureau of Diplomatic Security. Unit. Consulta: 23 de noviembre de 2012. http://www.osac.gov/Pages/Content/ReportDetails.aspx?cid=12078

US Secretary of State.1997. "*Appendix C: History of Justice Department's Investigations and Prosecutions.* Consulta: 13 de febrero de 2013. http://www.justice.gov/oig/special/9712/appc.htm.

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, IMÁGENES, MAPAS Y TABLAS

I. EL PROBLEMA: VISUALIZACIÓN GRÁFICA

Imagen 1.1.	"Ponchallantas"	35
Tabla 1.1.	Fecha de ratificación de la Convención y de sus protocolos	29
Tabla 1.2.	Diversos conceptos de seguridad	38
Tabla 1.3.	Recursos asignados a cada dependencia pública federal encargada de temas de seguridad.	40
Tabla 1.4.	Recursos asignados a cada dependencia pública federal encargada de temas de bienestar básico	42
Tabla 1.5.	Índice de desarrollo humano a nivel nacional	44
Tabla 1.6.	Aseguramiento de laboratorios de cocaína en México, Estados Unidos, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela durante los años 2009 y 2010	46
Tabla 1.7.	Totales estimados de personal de distintas corporaciones y niveles, enfocados a labores operativas contra la delincuencia	54
Tabla 1.8.	Desagregación de los cuerpos policíacos por estado	55
Tabla 1.9.	Número de elementos policíacos en los cuerpos municipale, en 2009	55
Tabla 1.10.	Densidad de población de las entidades federativas	56
Tabla 1.11.	Déficit de policías en las entidades, en 2009	57

II. MARCO DE REFERENCIA

Figura 2.1.	Varias localidades abandonadas producen un municipio feudalizado	79
Figura 2.2.	Secuencia lineal hacia un Estado fallido	81
Figura 2.3.	Comparación entre el Consenso de Washington "original" y el "extendido".	86
Figura 2.4.	Uno de los dos párrafos sobre drogas ilegales en las 435 páginas del texto analizado	87
Figura 2.5.	Árbol metodológico para elaborar escenarios	116
Figura 2.6.	Generación básica de los tres *"casting"*	118
Figura 2.7.	Esquematización básica de las cuatro causas aristotélicas para efectos de este estudio	123
Mapa 2.1.	"(B) The Total Active Municipalities in Mexico"	83
Tabla 2.1.	Elementos básicos de precarización del Estado	72
Tabla 2.2.	Elementos básicos del abandono del Estado.	75
Tabla 2.3.	Elementos básicos de la feudalización del Estado	78

Tabla 2.4. Las calificaciones en el índice de Estados fallidos de FFP 2012 84
Tabla 2.5. Los grados de ingobernabilidad de Antonio Camou 91
Tabla 2.6. Los déficits de gobernabilidad, según Antonio Camou 91
Tabla 2.7. Niveles de radicalización del conflicto 95
Tabla 2.8. Esquema básico del FODA y sus correspondientes balanzas 122
Tabla 2.9. Diferencias básicas entre los métodos socrático y mayéutico 125

IV. EXPERIENCIA DE NACIONES IDENTIFICADAS

Tabla 4.1. Concentrado de las preguntas y resultados a partir del método socrático practicado a las naciones consideradas para el estudio 145
Tabla 4.2. Un FODA "general" o resumen de las naciones estudiadas para este análisis 147
Tabla 4.3. FODA: *status questionis* del combate contra DOT en México, a noviembre de 2012 (I) 148
Tabla 4.4. FODA: *status questionis* del combate contra DOT en México, a noviembre de 2012 (II) 149
Tabla 4.5. FODA: identificación de los valores de cada balanza, a noviembre de 2012 (III) 150
Tabla 4.6. Un resumen del *backcasting* y *nowcasting* de las veinte naciones que se estudian en este trabajo 151
Tabla 4.7. Tipología de instalaciones estratégicas (Unión Europea) 287
Tabla 4.8. Tipología de EUROPOL para identificación de amenazas terroristas 291
Tabla 4.9. Lista básica de delitos del terrorismo, según EUROPOL 291
Tabla 4.10. Personas arrestadas por sospecha de actividad terrorista en la Unión Europea en 2009 y 2011. 293

V. VISUALIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y HALLAZGOS

Tabla 5.1. Práctica *benchmark* de Alemania A.1 301
Tabla 5.2. Práctica *benchmark* de Alemania A.2 301
Tabla 5.3. Práctica *benchmark* de Alemania A.3 302
Tabla 5.4. Práctica *benchmark* de Bélgica BE.1 303
Tabla 5.5. Práctica benchmark de Bélgica BE.2 303
Tabla 5.6. Práctica *benchmark* de Bélgica BE.3 304
Tabla 5.7. Práctica *benchmark* de Bélgica BE.4 305
Tabla 5.8. Práctica *benchmark* de Chipre CH.1 306
Tabla 5.9. Práctica *benchmark* de Chipre CH.2 306
Tabla 5.10. Práctica *benchmark* de Chipre CH.3 307
Tabla 5.11. Práctica *benchmark* de Chipre CH.4 307
Tabla 5.12. Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.1 308
Tabla 5.13. Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.2 308
Tabla 5.14. Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.3 309
Tabla 5.15. Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.4 309
Tabla 5.16 Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.5 310

Tabla 5.17	Práctica *benchmark* de Eslovaquia ESV.6	310
Tabla 5.18	Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.1	311
Tabla 5.19	Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.2	311
Tabla 5.20	Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.3	312
Tabla 5.21	Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.4	312
Tabla 5.22	Práctica *benchmark* de Eslovenia ESL.5	313
Tabla 5.23	Práctica *benchmark* de Estonia EST.1	314
Tabla 5.24	Práctica *benchmark* de Estonia EST.2	314
Tabla 5.25	Práctica *benchmark* de Finlandia FIN.1	315
Tabla 5.26	Práctica *benchmark* de Francia FR.1	316
Tabla 5.27	Práctica *benchmark* de Hungría HUN.1	317
Tabla 5.28	Práctica *benchmark* de Italia ITA.1	318
Tabla 5.29	Práctica *benchmark* de Italia ITA.2	318
Tabla 5.30	Práctica *benchmark* de Italia ITA.3	319
Tabla 5.31	Práctica *benchmark* de Italia ITA.4	320
Tabla 5.32	Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.1	321
Tabla 5.33	Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.2	321
Tabla 5.34	Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.3	322
Tabla 5.35	Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.4	322
Tabla 5.36	Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.5	323
Tabla 5.37	Práctica *benchmark* de Lituania. LIT.6	323
Tabla 5.38	Práctica *benchmark* de Luxemburgo. LUX.1	324
Tabla 5.39	Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.1	325
Tabla 5.40	Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.2	325
Tabla 5.41	Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.3	326
Tabla 5.42	Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.4	326
Tabla 5.43	Práctica *benchmark* de Países Bajos. PB.5	327
Tabla 5.44	Práctica *benchmark* de Portugal. PT.1	328
Tabla 5.45	Práctica *benchmark* de Reino Unido de la Gran Bretaña. GB.1	329
Tabla 5.46	Práctica *benchmark* de Reino Unido de la Gran Bretaña. GB.2	329
Tabla 5.47	Práctica *benchmark* de República Checa. RCH.1	330
Tabla 5.48	Práctica *benchmark* de República Checa. RCH.2	330
Tabla 5.49	Práctica *benchmark* de República Checa. RCH.3	331

VI. PRÁCTICAS *BENCHMARK* Y CRUCES DIVERSOS

Tabla 6.1.	Identificación de las prácticas usuales al interior de las naciones *benchmark*	335
Tabla 6.2	Identificación de las prácticas innovadoras al interior de las naciones *benchmark*	337
Tabla 6.3.	Identificación de las prácticas usuales al interior de las naciones *benchmark*, por actividad de DOT	339

Tabla 6.4.	Visualización de las prácticas usuales e innovadoras al interior de las naciones *benchmark*, identificando probable relación con IDH alto o bajo.	341
Tabla 6.5.	Visualización de la relación entre IDH y violencia de alto impacto en los países *benchmark* en 2007	343
Tabla 6.6.	Visualización de la relación entre IDH y violencia de alto impacto en los países *benchmark* en 2012	345
Tabla 6.7.	Visualización de los cambios de IDH y violencia de alto impacto en los países *benchmark* entre 2007 y 2012	346
Tabla 6.8.	Visualización del Índice de Secretismo Financiero 2011, el IDH 2011 y el Índice de Paz 2012, considerando que en el caso del primer índice, no hay ediciones anteriores	348
Tabla 6.9.	Visualización del FSI contra KYC para Colombia	350
Tabla 6.10.	Visualización del FSI contra KYC para EE. UU.	351
Tabla 6.11.	Visualización del FSI contra KYC para Brasil	351
Tabla 6.12.	Visualización del FSI contra KYC para Chipre	352
Tabla 6.13.	Visualización del FSI contra KYC para Lituania	352
Tabla 6.14.	Visualización del FSI contra KYC para Estonia	353
Tabla 6.15.	Visualización del FSI contra KYC para Francia	354
Tabla 6.16.	Visualización del FSI contra KYC para Italia	354
Tabla 6.17.	Visualización del FSI contra KYC para Reino Unido	355
Tabla 6.18.	Visualización del FSI contra KYC para Países Bajos	356
Tabla 6.19.	Visualización del FSI contra KYC para Eslovaquia	357
Tabla 6.20.	Visualización del FSI contra KYC para Hungría	357
Tabla 6.21.	Visualización del FSI contra KYC para Portugal	358
Tabla 6.22.	Visualización del FSI contra KYC para Alemania	359
Tabla 6.23.	Visualización del FSI contra KYC para República Checa	359
Tabla 6.24.	Visualización del FSI contra KYC para Bélgica	360
Tabla 6.25.	Visualización del FSI contra KYC para Finlandia	361
Tabla 6.26.	Visualización del FSI contra KYC para Eslovenia	362
Tabla 6.27.	Visualización del FSI contra KYC para Canadá	362
Tabla 6.25.	Visualización del FSI contra KYC para Luxemburgo	363

VII. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Tabla 7.1.	Viabilidad de los *benchmarks* en México	377
Tabla 7.2.	Etapas de las evaluaciones de control de confianza	386
Tabla 7.3.	Líneas de identificación de acción tecnológica contra DOT	389
Tabla 7.4.	Condicionamientos paralizantes y “antídotos” identificados	392
Tabla 7.5.	Visualización de pronósticos para fallecidos 2006-2011	395
Tabla 7.6.	Visualización de pronósticos para huérfanos 2006-2011	396

Tabla 7.7. Visualización de pronósticos para desplazados 2006-2011 397

ANEXO "A"

Tabla A.1. Países "región África", analizados y rechazados 404
Tabla A.2. Países "región América 1", analizados y rechazados 405
Tabla A.3. Países "región América 2", analizados y rechazados 406
Tabla A.4. Países "región América 3", analizados y rechazados 407
Tabla A.5. Países "región Asia 1", analizados y rechazados 408
Tabla A.6. Países "región Asia 2", analizados y rechazados 409
Tabla A.7. Países "región Europa 1", analizados y rechazados 410
Tabla A.8. Países "región Europa 2", analizados y rechazados 411
Tabla A.9. Países "región Oceanía", analizados y rechazados 412

ANEXO "B"

Figura B.1. Triángulo del odio 414

Tabla B.1. Los tipos de odio 415
Tabla B.2. Roles sociales en el caso 2006-2011 417

ANEXO "C"

Tabla C.1. Identificación de los elementos básicos de los tres tipos de *Benchmarking*, según Michael Spendolini 425