

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA
Facultad de Economía y Relaciones Internacionales
Programa de Maestría en Estudios del Desarrollo Global



**“Cooperación Internacional para el Combate a la Delincuencia
Organizada Transnacional en México durante el sexenio de Enrique Peña
Nieto”**

Para Obtener el grado de:
Maestro en Estudios del Desarrollo Global

Presenta:
Ana Luisa Durán Macías

Director de tesis:
Dr. Gianandrea Nodari

Tijuana, Baja California, enero de 2021.

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que me dio la oportunidad de realizar estudios de maestría en el programa de mi predilección, a la Universidad Autónoma de Baja California, al Programa de Posgrado de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, a la Coordinación de Estudios de Posgrado por el otorgamiento de la beca completa para la realización de mis estudios.

A mi inicial director de tesis, Dr. José de Jesús López Almejo.

A mi director de tesis, Gianadrea Nodari, por sus importantes aportaciones al desarrollo de mi trabajo.

A mis lectores y profesores quien con sus excepcionales conocimientos me incentivaron a mejorar académicamente y personalmente.

A mis padres: Ricardo y Estéfana por ser mi más importante apoyo y motivación para alcanzar mis metas tanto profesionales como personales, por su paciencia y comprensión durante el trayecto, por su constante inspiración día con día, y por su profundo amor que siempre me acompaña. A mis hermanos Ricardo y Daniel por siempre apoyarme en mis metas, así como por siempre darme palabras de aliento cuando más lo necesito.

A mis amigas del alma del Programa, Ana Luisa y Lea, por su amor y apoyo absoluto y por hacer de este viaje uno de los más excepcionales de mi vida.

A Mario por acompañarme en este camino, por escucharme, por siempre aconsejarme y alentarme en los días más oscuros.

A todas las personas que no han sido mencionadas pero que están siempre presentes en mi corazón y me acompañaron en este camino.

Resumen

La delincuencia organizada transnacional es una de las principales amenazas que enfrenta la comunidad internacional. Año con año el fenómeno criminal se fortalece por lo que organizaciones internacionales han establecido marcos de cooperación para abordar este fenómeno conjuntamente. México ha ratificado los principales tratados internacionales en materia de combate al crimen organizado. Además, el gobierno mexicano se ha mostrado activo en los principales foros internacionales que enfrentan el fenómeno criminal. Sin embargo, este fenómeno sigue siendo un serio problema para el país, ya que sexenio tras sexenio los índices de violencia y homicidios han ido en aumento.

La presente investigación analiza la cooperación del gobierno de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto con las organizaciones internacionales (principalmente con la Organización de Naciones Unidas) para abordar la delincuencia organizada transnacional. Para realizar dicho análisis se adoptó una metodología documental en donde se analizaron distintos documentos oficiales del ejecutivo que plasman las prioridades de la administración, así como de las acciones ejecutadas en materia de combate a la delincuencia organizada en los foros internacionales. Se analizaron las acciones de la ONU en México a través de su oficina especializada para conocer de igual manera las prioridades y la incidencia de las mismas en la administración. Así mismo se analizaron los principales indicadores de presencia del crimen organizado emitidos por la ONU para observar los resultados de la cooperación internacional en el sexenio de estudio.

El principal interés del documento es comprender la dinámica de la cooperación internacional entre el gobierno mexicano y las organizaciones internacionales en materia de combate al crimen organizado. Lo que permitirá generar nuevos aportes al estudio ya que actualmente son escasos los estudios en este campo.

Palabras clave: Cooperación internacional, delincuencia organizada, sexenio de Enrique Peña Nieto, organizaciones internacionales.

Abstract

Transnational organized crime has become one of the main threats to the international community. Year after year the criminal phenomenon has strengthened, in this sense, international organizations have established cooperation frameworks in order to tackle this matter. Mexico has ratified the main international treaties that fight organized crime. In addition, the mexican government has been active in the main international forums dealing with the criminal phenomenon. However, this phenomenon is still a problem for the country, the rates of violence and homicides have been on the rise.

This research analyzes the cooperation between de mexican government during Enrique Peña Nieto's administration and international organizations (mainly with United Nations) to address transnational organized crime. To carry out this analysis, the methodology adopted was documentary where a varied official documents were analyzed. The priorities of Peña Nieto were reflected in these official documents, as well the actions carried out in international forums to address organized crime. The actions of the UN in Mexico through its office specialized where as well analyzed.

The main interest of this document is to understand the dynamics of international cooperation between the mexican government and international organizations in the fight against organized crime. This will allow generating new contributions to the study since currently there are few research in this matter.

Keywords: International cooperation, organized crime, Enrique Peña Nieto's administration, international organizations.

Índice

Resumen	3
Abstract	4
Introducción.	9
Capítulo 1. Marco conceptual y enfoque teóricos para el análisis de la cooperación internacional en el contexto del crimen organizado transnacional.	12
1.1. Conceptualización de cooperación internacional.	13
1.2. Constructivismo	16
1.3. Debate conceptual entre crimen organizado y delincuencia organizada.	20
1.3.1. Delito.	21
1.3.2. Crimen.....	22
1.3.3. Debate conceptual entre crimen organizado y delincuencia organizada.	22
Capítulo 2. Crimen Organizado y sus diferentes acepciones en el contexto de la globalización.	27
2.1. La globalización del crimen organizado.	27
2.2. Diferentes acepciones del crimen organizado	29
2.2.1. Narcotráfico.....	29
2.2.1.1. Narcotráfico en México.....	33
2.2.2. Tráfico de armas en el contexto internacional.....	35
2.2.2.1. Panorama de tráfico de armas en México.....	39
2.2.3. Trata de personas y tráfico de migrantes.....	42
2.2.3.1. Trata de personas en México.....	50
2.2.3.2. Tráfico de migrantes en México.....	51
2.2.4. Lavado de dinero en el contexto internacional.....	52
2.2.4.1. Lavado de dinero en México.....	55
2.3. Reflexiones de la situación de las diferentes acepciones del crimen organizado.....	57
Capítulo 3. Semblanza histórica de la cooperación internacional y organismos internacionales encargados del combate de la delincuencia organizada.	58
3.1 Semblanza histórica de la cooperación internacional para el combate a la delincuencia organizada internacional.	58
3.1.1. Conferencia de Nápoles.....	58
3.1.2. Convención de Palermo.....	60
3.2. Organismos Internacionales contra la delincuencia organizada transnacional.	62
3.2.1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito.....	62
3.1.3. Organización de los Estados Americanos.	64

Capítulo 4. Balance del a cooperación internacional entre México y las organizaciones internacionales.....	66
4.1. Estrategia de Seguridad y combate al crimen organizado en México en el sexenio de Felipe Calderón.	66
4.1.1. Iniciativa Mérida.	69
4.2. Estrategia de seguridad y combate al crimen organizado en el sexenio de Enrique Peña Nieto.	74
4.2.2. Programa para la Seguridad Nacional EPN 2014-2018	76
4.2.3. Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	95
4.2.3.1. Balance de las acciones de la administración en materia de combate a la delincuencia organizada transnacional.	103
4.3 Acciones de las Organizaciones internacionales para combatir el DOT en México	
Introducción.	105
4.3.1. Labor de la UNODC en México.....	105
4.3.1.1. Programas implementados de la UNODC.....	106
4.3.2. Críticas a la Oficina de la UNODC en México	113
4.4 Resultados del sexenio en Enrique Peña Nieto	114
4.4.1. Críticas de la estrategia de seguridad de EPN	116
4.5 Indicadores de análisis de la Cooperación Internacional para el combate al DOT....	118
4.6. Análisis de la estrategia de seguridad para el combate del Crimen Organizado Transnacional de Enrique Peña Nieto bajo los enfoques teóricos	128
Conclusiones	131
Referencias.....	136

Índice de tablas

Tabla 1. Estimado de armas de fuego legales e ilícitas poseídas por civiles en el mundo.....	36
Tabla 1.1 Principales exportadores e importadores de grandes armas, 2014 - 2018.....	37
Tabla 1.2. Principales diferencias entre trata de personas y tráfico de migrantes:.....	49
Tabla 2. Estrategias y líneas de acción del objetivo 2.3. para "Contribuir al mantenimiento de un entorno internacional estable que favorezca los intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano".....	79

Tabla 2.1. Primer Informe de Labores de la SRE 2012-2013.....	83
Tabla 2.2. Segundo Informe de Labores de la SRE 2013-2014.....	87
Tabla 2.3. Tercer Informe de Labores de la SRE 2014-2015.....	89
Tabla 2.4. Cuarto Informe de Labores de la SRE 2015-2016.....	93
Tabla 2.5. Quinto Informe de Labores de la SRE 2016-2017.....	96
Tabla 2.6. Sexto Informe de Labores de la SRE 2017-2018.....	98
Tabla 2.7. Programas implementados en el área de Corrupción de la oficina de la UNODC en México.....	106
Tabla 2.8. Programas implementados en el área de Justicia Penal de la oficina de la UNODC en México.....	108
Tabla 2.9. Programas implementados en el área de Drogas de la oficina de la UNODC en México.....	109
Tabla 3. Defunciones por homicidios (INEGI).....	119
Tabla 3.1. Delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (INEGI).....	120
Tabla 3.2. Tabla de Incidencia Delictiva (INEGI).....	121
Tabla 3.3. Tasa de Desocupación (INEGI).....	122
Tabla 3.4. Tasa de Desempleo Juvenil (INEGI).....	123
Tabla 3.5. Población con Primaria Completada (INEGI).....	124
Tabla 3.6. Índice de la Percepción de la Corrupción	125
Tabla 3.7. Percepción de la Inseguridad en México (INGEI).....	126
Tabla 3.8. Personal Destinado a Funciones de Seguridad Pública Municipal (INEGI)...	127

Índice de gráficas

Gráfica 1. Armas incautadas en México provenientes de Estados Unidos 2004-2010	41
Gráfica 1.1. Perfil de las víctimas de trata de personas detectadas en 2014	45

Gráfica 2. Acciones de la SRE para abordar la delincuencia organizada en el marco de la ONU y la OEA 114

Gráfica 2.1. Proyectos implementados de la oficina de la UNODC en México 123

Índice de mapas

Mapa 1. Rutas de abastecimiento y tráfico de armas desde Estados Unidos a México 40

Mapa 1.1. Principales destinos de los cruces transfronterizos y los principales destinos de origen 42

Introducción.

La presente investigación busca realzar la importancia del estudio de la cooperación internacional desde la academia, debido que su propio análisis puede contribuir a la implementación de estrategias adecuadas para hacer frente a las problemáticas globales. Esto con la finalidad de contribuir al desarrollo íntegro de los países. Al hablar de cooperación internacional, nos referimos al desarrollo de estrategias conjuntas entre distintos actores del sistema internacional para abordar una problemática en común con la finalidad de alcanzar un objetivo ya sea a corto mediano o largo plazo. En este caso analizaremos las acciones y planes estratégicos que tengan en común afrontar la delincuencia organizada internacional elaborados por el gobierno mexicano y las organizaciones internacionales con más activas en enfrentar el flagelo criminal. Así mismo se hará un estudio de los principales indicadores para medir el crimen organizado, propuestos por las organizaciones internacionales, para evaluar la cooperación

Actualmente es inviable hacer frente a las amenazas internacionales de manera individual, por lo que es necesario que los Estados sean partícipes y proactivos en los organismos internacionales. Además, los Estados tienen la responsabilidad de cumplir con las recomendaciones y demandas de estos organismos, con la finalidad de cumplir con los objetivos específicos de los mismos.

Una de las múltiples amenazas que enfrenta la comunidad internacional es el crimen organizado transnacional, que representa un desafío para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Esta amenaza involucra distintas actividades criminales que han inhibido el desarrollo integral de los países. Por lo que las actividades criminales han sembrado en los países violencia, miedo y muerte. Es por lo anterior que la comunidad internacional se ha visto en la necesidad de incluir el tema del combate del crimen organizado transnacional a partir del año 2000, para la creación de un mecanismo de cooperación para hacer frente a esta amenaza internacional.

México ha ratificado numerosos e importantes tratados internacionales en materia de combate al crimen organizado. Ha realizado las adecuaciones jurídicas en su legislación para hacer frente esta problemática. Ha participado en proyectos de cooperación bilateral y

multilaterales con distintos países de la región para hacer frente al crimen organizado transnacional. A pesar de lo anterior los índices de inseguridad y de violencia en México siguen en ascenso.

La principal motivación de la presente investigación se centra en el interés de coadyuvar al conocimiento y al entendimiento sobre el proceso de cooperación internacional entre México y las organizaciones internacionales para abordar el fenómeno criminal transnacional y el efecto de la cooperación en la seguridad del país. Así como para conocer los distintos factores que interceden en la efectividad de las estrategias y acciones de cooperación.

La hipótesis central de la investigación radica en que las condiciones internas del país, inciden directamente en la efectividad de la cooperación internacional entre el gobierno mexicano y las organizaciones internacionales, independientemente del número de proyectos y programas implementados. Por lo que la efectividad de la cooperación se basará en las condiciones y no específicamente en las acciones ejecutadas.

Con base a lo anterior, el presente trabajo de investigación planteó un objetivo general, el cual es el análisis de las acciones de cooperación internacional entre las organizaciones internacionales (Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos) y México en materia de combate al crimen organizado transnacional durante el periodo de 2012-2018.

Por lo que los objetivos específicos serán analizar la estrategia nacional mexicana para el combate del crimen organizado, poniendo especial atención en sus estrategias de cooperación internacional. Así como analizar y caracterizar las condiciones del contexto en las que se ejecutan las acciones de cooperación internacional entre México y las organizaciones internacionales. Como último objetivo específico es conocer y analizar la incidencia de las acciones de cooperación en la seguridad en México.

Corolario a lo anterior, la investigación es útil debido que busca comprender y analizar los esfuerzos de cooperación internacional para el combate del crimen organizado entre las organizaciones internacionales y el Estado mexicano. Desde el punto de vista académico la elaboración de esta investigación permitirá generar nuevos aportes al análisis de la

cooperación internacional en temas de combate al crimen organizado, así como para conocer las características de la relación entre el gobierno y las organizaciones internacionales durante el periodo de estudio.

El tema es pertinente porque actualmente el mundo enfrenta problemas con el mantenimiento de la seguridad y de la paz. Principalmente los países de Latinoamérica que se encuentran en un escenario de violencia y corrupción generadas por el crimen organizado y las deficiencias de los Estados para combatir la problemática. La inseguridad y violencia en los países latinoamericanos es un obstáculo que dificulta el desarrollo de la región. Por lo que estudiar la manera en la que se coopera y se trabaja para combatir el crimen organizado es necesario para detectar las áreas oportunidad de la relación entre los países y las organizaciones internacionales.

Durante el primer capítulo se construirá el marco conceptual y teórico de la investigación, revisando detalladamente a la cooperación internacional y al crimen organizado transnacional como conceptos y como fenómenos. Además, en este apartado se revisará la teoría del Constructivismo para utilizarlo como enfoque de análisis de la cooperación internacional. Lo anterior con la finalidad de construir una base teórica para analizar la cooperación internacional que se presenta en entre México y las organizaciones internacionales.

En el segundo capítulo se revisará la influencia que ha tenido la globalización para el desarrollo y el fortalecimiento del crimen organizado transnacional. Posteriormente se construirá el panorama internacional y nacional de las principales actividades del crimen organizado transnacional, con la intención de realizar un análisis de las repercusiones negativas que han generado este fenómeno. En este capítulo se hará un esbozo del panorama internacional y nacional del crimen organizado del narcotráfico, el tráfico de personas, la trata de personas y tráfico de migrantes y el lavado de dinero, para conocer la incidencia de las actividades en los países, así como las medidas internacionales y nacionales que se han tomado para frenarlas.

En el tercer capítulo se realizará una breve semblanza del nacimiento de la cooperación internacional para el combate del crimen organizado transnacional, así como una descripción

del establecimiento y constitución de las principales organizaciones internacionales para afrontar el fenómeno criminal. Además, se realizará una revisión de los principales mandatos de cooperación internacional que han ejecutado las principales organizaciones internacionales a nivel internacional para afrontar las distintas actividades del crimen organizado.

En el cuarto capítulo se realizará una revisión de las estrategias nacionales para el combate del crimen organizado de los últimos dos sexenios con la intención de realizar un balance para poder identificar las prioridades del gobierno en turno y las acciones coordinadas de cooperación con las distintas organizaciones internacionales. Se observará los resultados de la estrategia de seguridad y cooperación internacional del sexenio de Felipe Calderón para posteriormente realizar un análisis de la estrategia de seguridad nacional de Enrique Peña Nieto, haciendo una revisión minuciosa del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, los informes de gobierno, proyectos y programas ejecutados durante su sexenio para analizar la estrategia nacional mexicana e internacional en materia del crimen organizado. Así como las acciones de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para conocer el grado de coordinación y cumplimiento de objetivos de ambos actores (gobierno mexicano y la UNODC). Posteriormente, se realizará una revisión de los indicadores considerados por la ONU que indican la presencia del crimen organizado en México, con la finalidad de hacer una evaluación de los efectos de la cooperación durante la administración de estudio.

Capítulo 1. Marco conceptual y enfoque teóricos para el análisis de la cooperación internacional en el contexto del crimen organizado transnacional.

En el presente capítulo se desarrolla el marco teórico y conceptual que articulará nuestra investigación. En primer lugar, se abordará la conceptualización de cooperación internacional que se utilizará en la investigación. Posteriormente se hará una revisión del enfoque teórico del Constructivismo, en donde se revisarán los elementos de análisis para poder estudiar a la cooperación. Por último, se desarrollará un debate conceptual entre delincuencia organizada y crimen organizado, con la intención de tener una idea más clara de lo que abordan cada uno de estos términos, para conocer de qué manera se diferencian y coinciden.

1.1. Conceptualización de cooperación internacional.

En el marco de la globalización, la interdependencia de las relaciones internacionales, sean económicas, políticas culturales, sociales, imposibilitan que un Estado pueda permanecer en el ostracismo. Por ello, cada miembro de la comunidad internacional demanda que los vínculos sean cada vez estrechos y que además se considere a una ascendente diversidad de actores no tradicionales, tales como empresas transnacionales, organizaciones internacionales o individuos como parte de los procesos de negociación y toma de decisiones de cooperación internacional (Villanueva, 2019).

De acuerdo con Villanueva (2019), cooperar se puede comprender como el desarrollo de estrategias conjuntas entre distintos actores involucrados para afrontar una problemática en común o alcanzar objetivos cuyo logro sería más complicado si se emprendiera de manera aislada. Por lo que cooperar no sólo significa la convergencia de actores con problemáticas en común, sino que un conjunto de actores que adopten un plan estratégico colectivo para cumplir con su respectiva función, sujetándose a cánones y lineamientos aceptados y reconocidos por todos los integrantes; de esta manera el objetivo de la cooperación sea conseguir el mismo propósito en condiciones que sean favorables para los participantes. Por lo que no es suficiente que los integrantes enfrenten un mismo problema, sino que lo hagan con una misma estrategia, de lo contrario, existiría la probabilidad de que se obstaculizaran mutuamente. Por lo que la participación del total de los elementos sigue con la estrategia de acuerdo a sus capacidades y en función de los postulados preestablecidos, el resultado será óptimo.

La cooperación internacional no puede concebirse sin su estrecha relación con el derecho internacional, puesto que, al referirse a una actividad transfronteriza, es claro que debe de contar una regulación jurídica. Por lo anterior, cada tipo de cooperación se encuentra vinculada por una legislación que regula la participación de los miembros y establece los criterios necesarios de actuación, responsabilidades y derechos.

Cuando la cooperación nace de organismos internacionales, usualmente cuenta con un acta constitutiva que incluya tanto los lineamientos que garantizarán los procedimientos de los miembros, así como los propósitos del organismo. Velázquez Elizarrás (2011) presenta una

tipología de organismos internacionales que se basa en las particularidades de la cooperación entre los integrantes:

- Organizaciones basadas en la extensión de la cooperación: de carácter universal y las de carácter limitado. La primera abarca a todos los miembros de la comunidad internacional que buscan el objetivo de solucionar los problemas de alcance global. Un ejemplo es la estructura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por lo que el segundo tipo son aquellas que cuentan con una membresía sujeta las condiciones de la organización, tales como la cercanía geográfica, por lo tanto, buscan la solución de problemas conciernen a la región. Un ejemplo de nuestra región es la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Organizaciones basadas en el ámbito en el que se da la cooperación, es decir que se refiere a una organización de tipo económico, cultura, de educación, saludo, etcétera. Como ejemplo sería la Organización Mundial de la Salud.
- Organizaciones basadas en los medios utilizados para la realización de sus acciones: con una subdivisión entre las organizaciones normativas y operativas. Por lo que las primeras son aquellas que tienen el propósito de prevenir o terminar conflictos, mientras que las segundas tienen la iniciativa de modificar o crear alguna regulación del comercio internacional. Esta categoría se fundamenta en la metodología de acción de organismos, que incluye la adquisición y manejo de recursos.

La cooperación internacional se refiere al establecimiento de acuerdo entre actores del sistema internacional para atender un asunto de interés común. Algunos autores han planteado que la cooperación es cada vez más difícil de lograr en el contexto de las post guerras fría debido al riesgo del engaño y a la tendencia de los Estados por buscar obtener de algún arreglo de cooperación, el máximo beneficio para sí mismos en detrimento de los otros factores con los cuales se establece la cooperación. Las fallas en el establecimiento de la cooperación entre los actores del sistema internacional, pueden propiciar una situación de riesgo para la seguridad internacional.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional fue vista como un componente central en la reconstrucción del nuevo orden mundial, mediante la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Por lo que surgió la creencia que los Estados y las Organizaciones Internacionales debían cooperar “para coadyuvar los esfuerzos de las antiguas colonias que recién alcanzaban su independencia para enfrentar y superar sus condiciones de atraso económico, pobreza y exclusión” (Lemus, 2012, p.20).

La cooperación internacional, como la conocemos hoy en día, se oficializa el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al finalizar la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con el artículo Iro de la Carta de las Naciones Unidas establece como uno de sus principales propósitos la realización de la cooperación internacional en solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

Para Axelrod y Keohane (1986) la cooperación no equivale a la armonía, puesto que esta exige total identidad de intereses, pero la cooperación solo puede tener lugar en casos en los que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, define la cooperación internacional como la relación que se establece entre dos o más países, organismos de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas (PNUD, 2006)

La Secretaría de Relaciones Exteriores de México define a la cooperación internacional como:

“El conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprendan de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integran el Sistema de las Naciones Unidas, así como aquello de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales

particularmente definidos” (SRE, 2016).

En el caso de México, la Cooperación Internacional es fundamental como instrumento de política exterior, de promoción del desarrollo nación, ofreciendo un canal de diálogo entre países de manera efectiva; promoviendo y defendiendo sus intereses en el exterior. Por lo que la cooperación internacional representa para México una estrategia de mejor posicionamiento en la política internacional en diversos temas como lo son los derechos humanos, las políticas antidrogas, anticorrupción, lavado de dinero y la presencia cultural.

Sin embargo, los mecanismos de cooperación entre los Estados se han ido adaptado a las características del sistema internacional, en donde han empleado distintos conceptos como asistencia técnica y científica. Por lo que la cooperación técnica internacional emanada en la década de los setenta puede definirse como la transmisión o intercambio internacional de conocimientos y técnicas o de recursos materiales y humanos con el objetivo de coadyuvar a solucionar problemas específicos de la manera más adecuada.

1.2.Constructivismo.

El constructivismo surge como modelo de análisis de la realidad internacional al final de la década de los ochenta el cual comienza a tomar protagonismo a partir de los noventa. Esta teoría aparece para explicar fenómenos que no habían podido ser explicados con las teorías clásicas existentes de las Relaciones Internacionales (Villanueva, 2019). La contribución del constructivismo en las Relaciones Internacionales es el estudio de las interacciones entre los actores y la influencia de la estructura hacia los mismos.

En este sentido, “las estructuras del sistema internacional son sociales y las identidades e intereses de los actores son construidos a través de las estructuras” (Santa Cruz, 2003, p. 37). Por lo que la estructura hace referencia a la sociedad como creadora de identidad y de intereses de los actores. En este sentido, el constructivismo, dentro de las Relaciones internacionales, estudia como el sistema internacional influye en la identidad y los intereses de los actores internacionales.

La identidad de los actores es variable y estará en función de su contexto histórico, por lo que está en constante transformación. El constructivismo puede aportar un análisis más

completo de la realidad internacional. Sin embargo, este enfoque no es una teoría exclusiva de las relaciones internacionales, sino que funciona como un marco analítico para su análisis, cual tiene como conceptos centrales a las estructuras sociales, las normas, las identidades y los intereses de los distintos actores internacionales (Bravo y Sigala, 2013).

En sus inicios, el “constructivismo se destacó por su sensibilidad en la distinción entre el nivel de acción, el nivel de observación y la relación entre estos dos, cuestionando que tipo de normas e ideas podrían influir en los actores” (Villanueva, 2019, p.98). Las interacciones entre los actores durante un cierto tiempo, las tipificaciones o representaciones mentales de las acciones de otros son interiorizadas en papeles recíprocos que los actores transportan entre ellos mismos. Por lo que, a lo largo del tiempo, los papeles de cada actor, así como los patrones de interacción se institucionalizan. Es así como el sujeto individual construye la realidad social y su significado, el cual genera conocimiento como sujeto activo en el proceso de significado y co-constituir en otros individuos. Es así como “el sujeto individual construye la realidad social y su significado, el cual genera conocimiento como sujeto activo en el proceso de significado y co-constituir en otros individuos” (Villanueva, 2019, p 100).

De acuerdo con Villanueva (2019), los objetivos principales del constructivismo en las relaciones internacionales es tratar de comprender las variaciones en el comportamiento de los Estados en los diversos ámbitos de la cooperación internacional. Se sugiere la adopción de este enfoque a partir de tres ideas principales:

- La cooperación internacional se conduce mediante instituciones formales.
- La política cultural hace referencia al entramado de elementos normativos y políticos, debido que juegan un papel fundamental en la interacción de los Estados y entre ellos y las instituciones formales
- Los factores ideacionales, hace referencia a los patrones de amistad o enemistad (entre los representantes estatales) o los vínculos entre los países en el sistema internacional.

Entre los principales postulados del constructivismo se encuentra que las estructuras son sociales y que las identidades y los intereses de los actores (principalmente los estados) son construidas por las anteriores (Santa Cruz, 2003). Por lo que estudio del constructivismo

busca comprender la configuración de las preferencias de los estados mediante el análisis del proceso de interacción, en donde las identidades suelen ser configuradas. Además el constructivismo postula que no solo la estructura (sistema internacional) influye directamente sobre los actores, sino que éstos, a través de sus prácticas reiteradas, también pueden influir en la estructura.

De acuerdo con Wendt (1999), las estructuras poseen tres elementos: los entendimientos intersubjetivos, los recursos materiales y las prácticas. En un principio, los entendimientos intersubjetivos que son las ideas socialmente compartidas. Lo anterior hace referencia al entendimiento colectivo de un grupo de individuos para darle sentido al mundo. Como ejemplo se encuentran las normas, reglas, ideologías, las cuales son indispensables para la construcción de identidades y así guiar las acciones de los actores internacionales. Cuando los entendimientos intersubjetivos se vuelven estables constituyen órdenes sociales e instituciones cuyas normas definirán como funciona una sociedad. Lo anterior podría ser ejemplificado mediante los comportamientos, identidades e intereses que son legítimos para la convivencia grupal lo que establecería jerarquías y relaciones de poder (Bravo y Sigala, 2014).

Los recursos materiales, como segundo componente de las estructuras, son aquellos que provienen de la estructura de conocimiento compartido que los envuelva. Por lo que el material por sí solo no dice nada, sino que es necesario dotarlo de ideas. Como ejemplo se podría observar que la perspectiva de Estados Unidos referente a las armas británicas es distinta a las armas norcoreanas, debido que el primero es aliado y el segundo rival. Por lo que el entendimiento entre Estados Unidos y Gran Bretaña es que no se usarán las armas en su contra (Wendt, 1999).

Como tercer y último elemento de las estructuras es la práctica, la cual es reproducida por los actores. En este sentido las prácticas reiteradas entre los Estados para un fin específico, ya sea para la lucha contra el narcotráfico o para reforzar la seguridad internacional pudieran consolidarse en una estructura normativa, es decir, materializarse en una institución. Por lo que las estructuras normativas determinan la conducta de los actores, reproduciendo las normas.

Una de las fuertes contribuciones del constructivismo es el estudio de las identidades e intereses de los actores internacionales. Por lo que este enfoque considera estos dos elementos como contruidos socialmente en donde el contexto histórico y cultural es crucial para su configuración. Ted Hopf (2002) señala que el papel que desempeña un actor revelará el conjunto de sus intereses y preferencias. Además, algunos autores señalan que los intereses podrían coadyuvar a la formación de una identidad.

La identidad puede ser construida mediante tres elementos: 1) los atributos del propio sujeto, 2) conciencia del “yo” frente al “otro”, y 3) las interacciones sociales dentro de una estructura normativa. Bravo y Sigala (2014) explican que los atributos del propio sujeto pueden ser étnicos, religiosos, geográficos, entre otros. El segundo elemento para la construcción de la identidad es la conciencia del “yo” frente al otro. En este sentido, los autores explican que la identidad no es posible sin la existencia de un factor que sea el otro significado, es decir que es necesaria la percepción de un Estado para la construcción de la identidad de otro Estado. La identidad puede estar influenciada con otros actores o Estados que pueden definir el tipo de actor que interviene en el contexto. El tercer elemento lo integran las interacciones ocurridas en el marco de una estructura normativa, es decir, las acciones u omisiones de los actores dentro de una institución, así como su postura respecto a múltiples temas de la agenda internacional. Por lo que la conducta de un Estado estará determinada por el cumplimiento de un interés, el cual se vinculará por una identidad.

De acuerdo al enfoque constructivista, la cooperación internacional puede ser alcanzada mediante las organizaciones internacionales, debido que pueden funcionar como estabilizadores de los ideales y valores comunes de los Estados. Los miembros se ven forzados a cumplir cierto comportamiento respetando los valores y las normas preestablecidas por las organizaciones internacionales.

Los constructivistas concuerdan en que las instituciones internacionales no solo se limitan a regular la conducta de sus miembros, sino también en la construcción de las identidades y de los intereses. Es así como la socialización es el primer instrumento en el cual las estructuras intersubjetivas son transformadas en acciones y prioridades individuales. Lo anterior da como resultado que los valores y las normas que constituyen el tejido social de la sociedad son interiorizados por los miembros e integrados dentro de su propio bagaje de conocimientos y

comportamientos. Es mediante este proceso que los individuos se identifican así mismos dentro de una comunidad en la cual se comprometen con los valores y las reglas fijadas dentro de las diversas estructuras sociales (Villanueva, 2019).

Para los constructivistas la cooperación internacional es posible a través de las organizaciones internacionales ya que estas ayudan a estabilizar las ideas y valores comunes entre sus miembros. El constructivismo será una herramienta útil para la comprensión de la realidad internacional que aconteció en el sexenio de Enrique Peña Nieto. En un principio se estudiará el contexto histórico de los actores (las oficinas especializadas de la ONU y la administración de EPN), conocer contexto circunstancial en el que surgen y toman acción, así como el detonante clave del surgimiento y sus objetivos. Una vez que se hayan identificado las anteriores cuestiones se procederá a analizar la identidad de cada uno de los actores, así como los intereses. En este sentido los intereses principales de la administración, así como las agendas internacionales observando con mayor detalle a los intereses de las oficinas especializadas en temas de combate al crimen organizado (UNODC). Uno de los principales preceptos del estudio del constructivismo es el estudio de la influencia de las normas e ideas en la configuración de identidades y comportamientos de los actores. En este sentido, se observará la manera en las organizaciones internacionales influyen en la identidad y comportamiento del gobierno mexicano. Es importante estudiar con detalle este punto porque es crucial para las organizaciones comprender de qué manera pueden influir con mayor efectividad en las acciones de sus miembros.

1.3. Debate conceptual entre crimen organizado y delincuencia organizada.

Es imprescindible definir el concepto de crimen organizado transnacional y delincuencia organizada transnacional. Comúnmente algunos autores utilizan estos dos conceptos como sinónimos. Sin embargo, existen algunos otros que los utilizan para referirse a fenómenos distintos. Al momento de revisar la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos” se habla de delincuencia organizada al fenómeno criminal transnacional. No obstante, al revisar el documento traducido al inglés la Convención es titulada como “Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto”. Es por ello que se considera necesario aclarar de qué manera se utilizarán los conceptos de crimen organizado y delincuencia organizada

en la investigación. Para iniciar la revisión conceptual es necesario definir lo que se considera como “delito” y “crimen”, para poder observar sus diferencias conceptuales.

1.3.1. Delito.

Se inicia citando etimológicamente el término que deriva de la palabra delictum, del verbo delinquere compuesto de linquere y del prefijo de, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley. El delito ha sido considerado como una valoración de la conducta humana condicionada por el criterio ético dominante en la sociedad (Peña y Almanza, 2010). Por lo que el concepto de delito ha sido reformulado a través del tiempo de acuerdo al criterio ético de la época.

Desde una concepción formal se establece que el delito es una conducta humana que se opone a lo que la ley manda o prohíbe bajo la amenaza de una pena. Por lo que es la ley quien establece y nombra qué hecho serán considerados como delitos. Si en algún momento esta ley es derogada, el delito desaparece (Almanza y Peña, 2010).

Desde una concepción jurídica, Francesco Carrara, jurista italiano, define al delito como: “la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso”. Carrara explica que el delito es un ente jurídico y no un fenómeno social. No define al delito como una acción sino como una infracción, por lo que supone que la antijuridicidad es la esencia del delito y no solo su elemento.

En el Diccionario Jurídico Mexicano define al delito como “una acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza o de una amenaza o pena criminal. Por lo que el mero pensamiento no es susceptible del castigo. Para que haya delito es, necesario que la voluntad humana se manifieste externamente en una acción o en la omisión de una acción (Correa, 1983).

Al revisar los distintos conceptos de delito se puede observar una diversidad de enfoques que existen para analizar el origen y significado del este término. Resulta complejo identificar una definición única del delito con aceptación universal para la aplicación del mismo en todos los tiempos y lugares. Esto debido a que el concepto jurídico se ha ido adecuando a las

necesidades jurídicas de cada Estado.

1.3.2. Crimen.

Luis Rodríguez Manzanera señala la diferencia entre crimen y delito, el crimen es la conducta antisocial propiamente dicha; es un episodio que tiene un principio, un desarrollo y un fin. Manzanera distingue el crimen del delito, señalando que el delito es la violación a la ley penal, por lo que no todo el delito es un crimen ni todo crimen es un delito.

Desde una perspectiva jurídica el crimen es la violación a la ley penal y la reacción que lo anterior produce de la comunidad y del Estado. Por lo que el crimen sería considerado como la violación de una ley de alto rango, por lo que la pena sería mucho mayor.

Desde una perspectiva sociológica el crimen es lo que se desvía de los patrones predominantes y la reacción del Estado y de la comunidad ante dicho fenómeno (Barragán, 1983). Por lo que el acto del crimen, de acuerdo a Barragán, tendría repercusiones negativas a la comunidad en general o a una parte considerable de ella.

Es complejo puntualizar las limitaciones conceptuales de delito y de crimen. Sin embargo, se observa que los autores definen al delito como una acción y omisión ilícita, que va en contra de las leyes de los Estados. Mientras el crimen es observado como un acto que va más allá de un acto ilícito, hace referencia a una reacción negativa que produce en la sociedad y en el Estado.

1.3.3. Debate conceptual entre crimen organizado y delincuencia organizada.

El fenómeno de delincuencia organizada es un problema que afecta seriamente a todos los rubros de la sociedad. Su definición puede ser compleja y abstracta, ya que el concepto legal hace referencia más a una forma de actuar, que a una realidad concreta. La Constitución mexicana define a la delincuencia organizada: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la Ley de la materia” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art 16).

En el artículo 2do la Convención señala diversas definiciones necesarias para la

interpretación de sus disposiciones, en donde define como grupo delictivo organizado como:

“un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delictivos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Art. 2).

Por lo que de este concepto se derivan elementos que son indispensables para que este de grupo exista

- a) La existencia de un grupo estructurado
- b) Que el grupo cuente con tres o más integrantes
- c) La permanencia del grupo durante un periodo de tiempo
- d) El acuerdo para actuar
- e) Que el grupo tenga la finalidad de cometer uno o más delitos graves tipificados en la Convención.
- f) Que la finalidad del grupo sea obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de orden material.

La definición de crimen organizado definida por la Organización Internacional de la Policía Internacional (INTERPOL), se hace visible en el Primer Simposio Internacional de la INTERPOL, sobre el crimen organizado llevado a cabo en 1998 en Francia, en donde se definió como: “Cualquier empresa o grupo de personas dedicadas a una continua actividad ilegal, con el propósito primordial de generar beneficios económicos, son considerar fronteras nacionales” (INTERPOL 1998)

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada define a la delincuencia organizada cuando:

“Tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma

permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: Terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados y de órganos, corrupción de personas, pornografía, turismo sexual o lenocinio en contra de menores o incapaces, asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículos y trata de personas. Esto con miras de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico y otro de orden material” (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Art.16).

Sin embargo, la LFDO no define a la delincuencia organizada como tal, sino que, solo indica en qué casos se puede considerar a una persona miembro de ella. Por lo que es de suma importancia para las instancias de persecución disponer de una definición, toda vez que conviene saber con precisión, qué se está buscando, a qué y cómo hay que reaccionar, y qué es lo que se requiere investigar (Gómez, 2004).

Brucet Anaya (2016) explica que cuando la delincuencia común llega hasta tal extremo de “evolución” o perfeccionamiento es cuando rebasa los límites de control gubernamental; cuando establece líneas especiales de operación basadas en un sistema complejo, tipo empresarial bien estructurado en la comisión delictiva; cuando persigue a través de determinadas acciones violentas la búsqueda del poder, ya sea político, económico o social, es cuando podemos decir, sin lugar a dudas que estamos frente a un caso de delincuencia organizada” (Brucet, 2001 p.150).

Al mismo tiempo el autor señala que “Cuando la delincuencia organizada rebasa las fronteras de las naciones, decimos que estamos bajo el contexto del crimen organizado internacional” (Brucet, 2001 p.50). Con la anterior definición es confuso determinar las limitaciones conceptuales de delincuencia organizada y crimen organizado porque se observa que en algunas ocasiones se toman estos dos términos como sinónimos.

Waldo Villalpando señala que “el crimen organizado es un paso avanzado del delito común y el crimen organizado transnacional es otro paso” (Villalpando, 2014, p.14). El autor agrega

que el crimen organizado es una estructura empresarial, una vez que tenga una “especialización sobre un sistema de mercado, una estructura jerárquica estable, ganancias altas, uso de la corrupción y posibilidades de ingresos a la economía legal” (Villalpando, 2014, p.14).

El crimen organizado transnacional cuenta con tres supuestos señalados por el artículo tercero de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional:

- Se comete en más de un Estado;
- Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial se realiza en otro Estado;
- 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; o
- Se comente en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Otra característica del crimen organizado transnacional mencionada por Villalpando son las operaciones “tercerizadas”, es decir, que establece conexiones con grupo legales o ilegales que cumplen determinadas funciones específicas hasta la consumación del delito, lo que implica que para llegar al objetivo final se llevará a cabo diversos delitos.

Villalpando considera cuatro elementos que han impulsado el auge del crimen organizado transnacional. El primero es la globalización, este proceso de creciente interconexión de las relaciones humanas que afecta a los mercados económicos, las comunicaciones, la aparición de nuevos actores internacionales, así como nuevas normas y acuerdos. Por lo que la globalización permite el desarrollo del crimen organizado transnacional a través de: La rapidez y abaratamiento del transporte de personas y bienes; en este contexto casi cualquier producto y un gran número de personas pueden ser trasladados a cualquier parte del planeta. La expansión de las comunicaciones, ha logrado multiplicar el intercambio de información, voz, datos o capitales y que además este intercambio sea de manera instantánea.

El segundo elemento según Villalpando, es la sobrepoblación, en especial de los países menos

desarrollados que cunean con una tasa de crecimiento poblacional mayor a la de los desarrollados, aumenta de manera considerable el número de personas que participan en el crimen organizado. Por lo que los jóvenes son un sector vulnerable para la incorporación de los grupos criminales.

El tercer elemento es la pobreza, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo estima que en donde el 11% de la población mundial vive en extrema pobreza. Esta situación ha sido aprovechada por el crimen organizado transnacional, debido a que representa una alternativa de fuente de ingresos a la falta de empleo de los países subdesarrollados. El cuarto elemento es la inestabilidad en algunas naciones, en donde las instituciones son débiles y en ocasiones el crimen organizado otorga financiamiento a insurgentes y grupos armados ilegales, por ejemplo, de las ganancias del narcotráfico.

El crimen organizado transnacional puede encontrarse los países con las siguientes condiciones de acuerdo con Villalpando:

- Cuando grupos rebeldes asumen el control total o parcial del país
- Cuando el país cuenta con una ubicación estratégica para el comercio y distribución de bienes y servicios delictivos
- Cuando son un refugio de fugitivos internacionales en particular terroristas

Las actividades ilícitas que caracterizan al crimen organizado transnacional son: el tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de recursos naturales, tráfico de armas, extorsión, lavado de dinero, los cuales tienen en fin de lograr directa o indirectamente un beneficio económico u otro de orden material; adicionalmente estas actividades se acompañan generalmente con delitos conexos como el homicidio, amenazas, lesiones, corrupción entre otros (Buscaglia, 2013).

Los Estados se han visto rebasado por este fenómeno, por lo que se han visto en la necesidad de crear mecanismos de cooperación internacional, tales como la adopción de instrumentos que coadyuven en la lucha contra el crimen organizado transnacional y sus efectos, dentro del marco de Organismos Internacionales.

Realizando una revisión de los Planes de Nacionales de Desarrollo en México y las estrategias de seguridad de las últimas administraciones se puede observar que los presidentes en turno se refieren al crimen organizado cuando el fenómeno delictivo rebasa las fronteras mexicanas, y al hablar de delincuencia organizada suelen referirse a la delincuencia cometida dentro del territorio mexicano. Sin embargo, ambos términos van de la mano y es necesario tener presente que, en muchas ocasiones, por distintas instancias y autores se utilizarán ambos términos para referirse al fenómeno delictivo organizado dentro de un Estado.

Para fines de la presente investigación utilizaremos el término de delincuencia organizada debido que el marco jurídico mexicano utiliza el término para abordar asuntos de crimen organizado. Sin embargo, durante la investigación también utilizará además indistintamente crimen organizado, ya que también es un término que se emplea en las organizaciones internacionales y en algunos Planes Nacionales de Desarrollo Fue necesario desarrollar el marco conceptual de ambos para tener una mejor comprensión de los orígenes.

Capítulo 2. Crimen Organizado y sus diferentes acepciones en el contexto de la globalización.

En el presente capítulo se iniciará revisando los efectos de la globalización en el desarrollo y fortalecimiento de la delincuencia organizada transnacional. Posteriormente se construirá el panorama internacional y nacional de las principales actividades de la delincuencia organizada para poder tener una idea de lo que se vive actualmente y el alcance negativo que han desembocado. Por lo que específicamente se realizará un esbozo de la situación de crimen organizado del narcotráfico, el tráfico de personas, la trata de personas y tráfico de migrantes y el lavado de dinero, para conocer la incidencia de las actividades en los países, así como los efectos negativos de los flagelos en la escena internacional y nacional.

2.1. La globalización del crimen organizado.

Los fenómenos criminales colectivos siempre han existido en múltiples periodos de la historia humanidad. Sin embargo, adscritos en el proceso de la globalización adquieren una naturaleza excepcional de oposición al desarrollo de las sociedades y de los individuos. Puede decirse que en la comunidad global en la que vivimos la fuerza que adquiere la delincuencia

organizada en las actividades ilegales se multiplica gracias a un fenómeno de palanca (Buscaglia, 2013).

Actualmente nos encontramos en un proceso de globalización, proceso que ha intensificado y diversificado con efectos negativos y positivos en prácticamente todos los rubros de la sociedad. En este proceso también están inmersas las actividades de los grupos criminales que buscan tener un beneficio monetario o material y de poder, aprovechando para ello todas las ventajas del proceso de globalización les ofrece (Contreras, 2012). Es por ello la importancia del estudio y comprensión del crimen organizado en el margen de la globalización, ya que no solo rebasa las fronteras físicas, sino también de aplicación de la ley. Tratar de contextualizar el fenómeno del crimen organizado dentro del marco de la globalización: “Es un proceso que no solo involucra relaciones económicas, sino que relaciones a personas, instituciones, organizaciones y pueblos de todo el mundo y genera nuevas formas organizativas y culturales” (Villagrasa, 2009, p.19).

Actualmente es complejo ubicar una organización criminal, ya que muchas veces no actúan en una sola localidad, además es complicado reconocer los integrantes de manera individual, sino únicamente a través de la actividad que desarrollan o la función que cumplen dentro de la organización (Contreras, 2012).

Han existido múltiples esfuerzos internacionales para crear plataformas de cooperación para los Estados con la intención de colaborar y trabajar para afrontar el fenómeno criminal. Sin embargo, es inexistente una legislación internacional vinculante, solo existen algunos acuerdos para incluir reglas específicas en el derecho de cada Estado- Nación así como para prestar colaboración entre gobiernos con el propósito de combatir el crimen organizado, lo cual es una de las posibilidades reales más viables para disminuir el fenómeno, ya que no se puede luchar con las restricciones del cada derecho nacional impone para actuar fuera de sus límites fronterizos (Contreras, 2012).

De acuerdo a Mónica Massari (2003) el proceso de globalización ha traído consigo mayores posibilidades de movimiento. Además de la progresiva desaparición de las fronteras y de la circulación de los capitales, mercancías y servicios, unidas al advenimiento de las nuevas tecnologías, con la consecuente compresión de las distancias espacio- temporales, han

favorecido la difusión de formas de criminalidad de tal manera que se puede actuar en una dimensión transnacional.

El desarrollo tecnológico ha evolucionado rápidamente junto con el proceso de la globalización. Además, es uno de los factores que han fortalecido al crimen organizado. Las posibilidades de introducir rápidamente la tecnología en los grupos de crimen transnacional y en las asociaciones terroristas existen debido a que los grupos de crimen organizado y las células de terroristas más modernas se organizan en redes. Esta cuestión podría ser una diferencia entre una corporación legal tradicional que reacciona lentamente a la innovación a los nuevos actores criminales transnacionales que gozan de especialistas técnicos de gran nivel dentro de sus agrupaciones (Shelley, 2003).

Por lo que al observar lo anterior y lo que está sucediendo en la actualidad, el crimen organizado no escapa de la globalización, todo lo contrario. Probablemente es el fenómeno que mejor se ha acomodado a la situación, en donde los grupos criminales han tenido un sinnúmero de opciones para delinquir eficientemente. El combate contra el crimen organizado no es un problema de un país determinado sino internacional y exige el establecimiento de mecanismos eficaces que puedan contrarrestar el fenómeno; no es posible que con una ley incoherente en algunos aspectos y con dificultades para su interpretación y aplicación se le pretenda combatir eficazmente.

2.2. Diferentes acepciones del crimen organizado

A continuación, revisaremos la evolución crimen organizado del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de migrantes, trata de personas y lavado de dinero en el mundo y de manera específica en México. Lo anterior con la finalidad de conocer el panorama que existe en México respecto a su estatus del crimen organizado.

2.2.1. Narcotráfico.

Cuando pensamos en crimen organizado, una de las primeras cosas que se nos viene a la mente es el narcotráfico. Muchas veces se hace referencia al narcotráfico como crimen organizado y crimen organizado como narcotráfico. Sin embargo, el narcotráfico solo es una de las múltiples actividades del crimen organizado. “Se considera el narcotráfico como la principal

actividad del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación y la apertura de fronteras producto de la expansión del libre comercio” (Benítez, 2012, p.9).

El narcotráfico es entendido como; “conjunto de actividades ilegales ligadas a la producción, procesamiento, transporte y comercialización de estupefacientes que integran las realidades de la oferta” (Mendoza y Villanueva, 2012, p. 57). En 2017, al menos 275 millones de personas de entre 15 a 64 años de edad habían consumido drogas en el último año (ONU, 2019), lo que representa un 5.5% de la población mundial. En comparación con respecto al 2009 el consumo ha aumentado en un 30%, en que 210 millones de personas habían consumido algún tipo de droga en el último año¹.

La fuente principal del problema del narcotráfico en el mundo, es la presencia y el poder de la demanda del consumidor. La demanda de drogas es más notoria en los países industrializados avanzados, en Europa y de Estados Unidos. La demanda es la que crea el mercado de las drogas y mientras ella continúe habrá quien se dedique a satisfacerla (Smith, 1993).

De acuerdo con Guillermo Valdés Castellanos las peculiaridades del narcotráfico están determinadas por el hecho de formar parte de la economía ilegal, por proveer bienes y servicios prohibidos por la ley. Con respecto a lo anterior, resulta fundamental para el desarrollo del narcotráfico la presencia de un mercado ilegal de consumidores de drogas. Actualmente Estados Unidos es conocido como el principal consumidor y mercado de drogas en el mundo (Castellanos, 2013).

En las últimas décadas han existido patrones clave que han caracterizado la evolución del narcotráfico a nivel mundial, que son importantes observar y analizar para comprender la

¹ Anualmente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito lanza su reporte anual de Drogas, cada año con un enfoque distinto. En el Informe del 2017 se registró que el 5.6% de la población mundial consumió drogas en 2016. Año con año las cifras varían de acuerdo al tipo de droga que se consume. En el reporte del 2017 ha existido un aumento significativo en el consumo de drogas con fines no médicos, así como de sustancias con origen desconocido que se hacen pasar por medicamento. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/procuniar/files/2018/07/WDR18_ExSum_Spanish.pdf.

evolución y el fortalecimiento del fenómeno por lo que se destacan ocho tendencias clave (Bagley, 2014):

- Existe una tendencia a la globalización del consumo de estupefacientes.
- Los países se enfrentan a las consecuencias no intencionales de las victorias parciales o limitadas derivado de la guerra contra las drogas dirigida por Estados Unidos.
- Proliferación de áreas de cultivo y de rutas del tráfico de drogas a lo largo del hemisferio, lo cual se conoce como “efecto globo”.
- Dispersión y fragmentación de los grupos y redes del crimen organizado en los países a través de subregiones.
- Fracaso de reformas políticas y esfuerzos de construcción estatal; es decir, el efecto de la desinstitucionalización.
- Incompetencia o fracasos de las políticas internas para el control de la demanda de drogas en Estados Unidos.
- La ineficiencia de políticas regionales e internacionales para el control de drogas (fracasos regulatorios)
- El aumento en el apoyo a las alternativas políticas para la reducción de daños, la descriminalización y legalización de las drogas.

De acuerdo a las anteriores tendencias y otros problemas estructurales de los Estados, la violencia asociada al narcotráfico ha dejado al mundo en una situación preocupante de inseguridad. Por lo que la cooperación internacional no ha podido suavizar sus efectos por lo que algunos autores asegura que las acciones políticas han demostrado ser incapaces de afectar considerablemente al crimen organizado y de impedir permanentemente la producción y tráfico de drogas (Astorga, 2016).

Una de las principales dificultades del combate contra el narcotráfico, de acuerdo a Ferro Veiga (2014), es que la actividad criminal se ha convertido en el eje estructurante de una

economía criminal, que coexiste y se entrelaza con la economía formal o legal y con la economía informal pero no ilícita, sin que entre ellas existan separaciones completas y sí en cambio interrelaciones, límites borrosos y zonas grises. Por lo que esta circunstancia dificulta la lucha contra el tráfico, debido que resulta cada vez más complicado delimitar precisamente las economías, legales como ilegales para ubicar exactamente dónde termina una y en qué punto comienza otra.

Sin embargo, es preciso aclarar que las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico comenzaron a introducirse de manera más frecuente en otros delitos asociados con el tráfico de drogas, específicamente en el tráfico de armas, robo de químicos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas y lavado de dinero. El aumento de estas actividades criminales en múltiples regiones vinculadas en un principio al tráfico de drogas ha planteado la necesidad de realizar diagnósticos de la situación del crimen organizado para realizar medidas de control y recomendaciones por parte de las organizaciones internacionales, tal es el caso de la ONU, OEA, entre otras organizaciones internacionales encargadas de abordar la problemática.

Actualmente el continente americano enfrenta un problema grave de drogas. América del sur produce prácticamente toda la cocaína en el mundo y América del Norte es el principal consumidor en casi un cincuenta por ciento, lo restante se dirige hacia Europa (ONU, 2008). El hemisferio americano es quien produce la mitad de marihuana y es Estados Unidos quien más la consume. Las víctimas son los países que se encuentran inmiscuidos en la violencia e inseguridad que trae consigo la actividad del narcotráfico. Aunado a una débil aplicación de la ley que facilita el tráfico de drogas que simultáneamente debilita el Estado de Derecho. Por lo anterior, se puede comprender de mejor manera que los países con mayores afectaciones del tráfico de drogas cuentan con las tasas de homicidio más elevadas en el mundo (ONU, 2008).

Enfrentar la amenaza del narcotráfico es una responsabilidad compartida, ya que ningún país es inmune al problema. Los Estados están inmiscuidos en este acto criminal, ya sea por participar como productor, tránsito para el tráfico o importadores. Por lo que la naturaleza transnacional del narcotráfico requiere una cooperación internacional mediante las distintas organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas, la OEA, Interpol, entre otras.

Además, es necesario el intercambio de información y asistencia con los casos de éxito de países que han podido reducir y controlar los estragos del narcotráfico

Es por ello la necesidad de coadyuvar los esfuerzos de los Estados y de las organizaciones internacionales para prevenir y combatir el narcotráfico desde el origen. La mayoría de los autores coincide en que, para disminuir los estragos del narcotráfico, es necesario la implementación de políticas que disminuyan la demanda y el mercado. Así como una cultura de prevención.

2.2.1.1. Narcotráfico en México.

El narcotráfico aparece en México como un fenómeno visiblemente asociado con la organización de un contrabando, destinado fundamentalmente a satisfacer la demanda de importadores y consumidores de sustancias prohibidas en Estados Unidos” (Serrano, 2007, p.254). Las regulaciones mexicanas respecto al control de drogas han sido fuertemente influenciadas y moldeadas por las demandas del mercado norteamericano. Es decir que el gobierno mexicano ha recibido presiones a favor del estricto control y fiscalización de sustancias narcóticas (Serrano, 2007)

Para tener una mejor comprensión de la consolidación del narcotráfico en México es importante conocer la relación entre este con el sistema político mexicano y las políticas de los gobiernos de Estados Unidos con respecto a las drogas (Valdés, 2013). Por lo que la razón de ser de los narcotraficantes mexicanos ha sido la demanda del mercado estadounidense de marihuana, cocaína, metanfetaminas y heroína. Es por ello que la magnitud y las particularidades de los grupos del narcotráfico se encuentran determinadas por las necesidades productivas y logísticas que permitan abastecer las necesidades de los consumidores estadounidenses.

Otro factor de acuerdo con Guillermo Valdés, son las políticas de la Casa Blanca en materia de combate a las drogas, las cuales han sido prohibicionistas en vez de adoptar una estrategia para la disminución de la demanda estadounidense. Esta visión ha influenciado en la política mexicana en ser prohibicionista y confrontativa a los grupos del narcotráfico.

Además en palabras de Valdés, se puede explicar el narcotráfico en México a partir de la

pobreza en el campo y la existencia de una estructura tipo corporativa de control político sobre los campesinos, lo cual ha generado un bloque en el sector, sumando a una creciente cantidad de jóvenes con limitadas oportunidades de desarrollo, a causa de un sistema educativo deficiente y una economía que no les ofrece espacios en el sector formal; así como los empresarios que se benefician del lavado de dinero y de las narcoeconomías regionales.

De acuerdo con Raúl Benítez Manaut (2012), se puede detectar el origen de los cárteles mexicanos cuando se consolidó un mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos después de la segunda Guerra Mundial. Sinaloa fue el primer estado productor de marihuana y heroína. A partir de los años cincuenta y los noventa del siglo XX, se da una transición de la tolerancia al control y crecientemente se da una cooperación binacional con Estados Unidos a partir de los años setenta.

El narcotráfico se globaliza por la relación transnacional entre producción, comercio y consumo (Flynn, 1995). Por lo que el crecimiento acelerado de esta actividad criminal en México se podría deber principalmente por la incapacidad del Estado de controlar las fronteras y a sus frágiles instituciones

A principios del siglo XXI, se consolidaron cuatro importantes cárteles mexicanos: El cártel de Sinaloa, encabezado por Joaquín Guzmán Loera, mejor conocido como el “Chapo”; el cártel de Tijuana, encabezada por los Arellano; el cártel del Golfo, nombrados como “Zetas” y el de Juárez, quien lo encabeza Amado Carrillo quién habilitó una ruta del centro del país hacía los Estados Unidos (Benítez, 2012). Emergen nuevos cárteles en el siglo XXI, entre los que se encuentra Los Zetas, que se había separado del Golfo, hecho que incrementó la violencia en el Norte del país. La separación de; Cártel de Sinaloa, integrando a Arturo Beltrán a la nueva organización, engendrando al Cártel del Pacífico sur y la Familia Michoacana, especializados en el negocio de las metanfetaminas. (Benítez, 2012).

El gobierno suscribió modificaciones a sus leyes (las relativas a la prohibición de las drogas), los compromisos de un régimen internacional en ciernes, pero sin contar con la capacidad real de respaldarlo. No existía un aparato administrativo ni un andamiaje institucional capaz de controlar el territorio nacional o el movimiento a través de las fronteras y no existía tampoco, la capacidad para reclamar de manera efectiva el monopolio – legítimo o no – de

la violencia. En otras palabras, no existía una autoridad central a la vez previsible y eficaz que garantizara el acatamiento de las nuevas regulaciones para el control la producción y el tráfico de droga la expansión de la economía ilícita de las drogas en esas décadas, no fue pues ajena o contraria, sino concurrente a la fragmentación política y militar del país (Serrano, 2007).

2.2.2. Tráfico de armas en el contexto internacional.

El presente apartado tiene como propósito describir el panorama internacional del tráfico de armas, así como una breve semblanza del tráfico de armas en México en la actualidad, y algunas de las acciones de cooperación recientes para contrarrestar la violencia generada provocada por este crimen.

El tráfico de armas es considerado como la segunda actividad con mayor relevancia del fenómeno criminal debido que funge como la principal herramienta para la imposición de miedo, poder, protección del crimen organizado. Las armas son indispensables para el cumplimiento de los objetivos de los grupos del crimen organizado. Al producir y comercializar bienes y servicios que están prohibidos por la ley, las empresas que los proveen actúan necesariamente fuera del marco legal y no pueden recurrir al Estado. Es por lo anterior que grupos del crimen organizado emplean la violencia como mecanismo para asegurarse el cumplimiento de los acuerdos entre ellos (Valdés, 2013).

La naturaleza ilegal de los mercados incentiva el uso de la violencia por dos motivos a) la conveniencia de ser quien fije “las reglas” de toda la actividad económica, y b) la necesidad de asegurar, mediante la fuerza y miedo, el cumplimiento de los acuerdos como métodos de resolución de conflictos y garantizar el control sobre territorios específicos. Por lo que el más poderoso es el que puede someter al resto con violencia, con la finalidad de fijar las reglas del mercado de los bienes y servicios ilegale. (Paoli, 2002). Corolario a lo anterior se puede comprender la necesidad de adquirir el armamento más sofisticado y el abastecimiento de armas para asegurar el control del mercado en manos del crimen organizado.

La Organización de los Estados Americanos define a “Tráfico ilícito”² como:

² La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados” fue celebrada el 13 de noviembre de 1997 en donde los Estados

“la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio en un Estados Parte al de otro Estados Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza” (OEA, 1997, Art.2).

El último reporte de Small Arms Survey (2018), el cual es un centro global que se encargó de estudiar y analizar todos los aspectos de las armas pequeñas y violencia armada, estimó 857 millones de armas de fuego de propiedad civil en el mundo a fines de 2017. Aproximadamente 100 millones de armas de fuego civiles se registraron, lo que representa alrededor del 12 % del total mundial. Las tasas de propiedad nacional varían de aproximadamente 120.5 armas de fuego por cada 100 residentes en los Estados Unidos.

Tabla 1. *Estimado de armas de fuego legales e ilícitas poseídas por civiles en el mundo 2017.*

País	Armas de fuego por civiles
Estados Unidos	393,300,000
India	71,100,000
China	49,700,000
Pakistán	43,900,000
Rusia	17,600,000
Brasil	17,500,000

partes estuvieron conscientes de la necesidad urgente de erradicar la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego y municiones. A partir de la convención reconocieron la importancia de fortalecer los mecanismos internacionales para la aplicación de la ley con la finalidad de erradicar las armas de fuego. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A63_fabricacion_trafico_ilicito_armas_municiones_explosivos.asp.

México	16,800,000
Alemania	15,800,000
Yemen	14,900,000
Turquía	13,200,000

Elaboración propia con base en el informe de Small Arms Survey “Civilian Firearms Holding, 2017”.³

Es complejo explicar el incremento de uso de armas, ya que son distintos factores los que intervienen. Una de ellas puede ser explicada por el aumento en la adquisición de armas pequeñas y sus municiones por parte de ciudadanos estadounidenses; otro factor sería la adquisición en una gran escala por parte de distintos gobiernos en el mundo para el uso militar destinado a militares en conflictos armados. La UNODC explica en sus informes que una de las principales motivaciones que sustentan el tráfico de armas se debe a dos modalidades. El primero el abastecimiento de la demanda por parte de grupos criminales y la otra es el abastecimiento de armamento para fines políticos. Por lo que el primer tipo de movimiento representa el flujo de armas de Estados Unidos a México y el segundo sería la distribución de armas de Estados Unidos hacia Europa del Oeste.

Por lo anterior Estados Unidos conserva la hegemonía mundial como principal productor y exportador de armas de fuego. De acuerdo al SPRI en su reporte anual 2019 Le siguen en la lista como los mayores exportadores mundiales: Rusia, Francia, Alemania y China.

³ El “Small Arms Survey” es un centro de excelencia ubicado en Suiza que proporciona conocimientos especializados sobre todos los aspectos armas pequeñas y la violencia armada. El conocimiento del centro se basa en pruebas imparciales y relevantes para las políticas sobre referentes a armas para gobiernos, investigadores y la sociedad civil. El reporte “Civilian Firearms Holding, 2017” estima que hay más dos millones de armas en circulación mundial. Alrededor del 85% están en manos de civiles, 13% están en arsenales militares y 2% son propiedad de las fuerzas policiales. En los últimos estudios se ha mostrado un aumento significativo en la propiedad de armas en manos de civiles. El estudio se encuentra disponible en: [CIV_2017_Holdings_Download.xlsx \(smallarmssurvey.org\)](https://smallarmssurvey.org/CIV_2017_Holdings_Download.xlsx) Ultima fecha de consulta: abril, 2020.

Tabla 1.1. *Principales exportadores e importadores de grandes armas, 2014-2018.*

País	Proporción mundial
Estados Unidos	36%
Rusia	12%
Francia	6.8%
Alemania	6.4%
China	5.2%
Reino Unido	4.2%
España	3.2%
Israel	3.1%
Italia	2.3%
Países Bajos	2.1%

*Elaboración propia con base en el informe del Stockholm International Peace Research Institute “*Principales exportadores e importadores de grandes armas, 2014-2018*”.

La circulación y disponibilidad de armas de fuego en Latinoamérica ha ido en incremento lo cual es observable debido al alza de transferencias internacionales del mercado legal y el fortalecimiento de los flujos del mercado criminal, de acuerdo a los datos del informe de Small Arms Survey. En su informe de Violencia, Drogas y Armas, realizado por el SIPIRI *¿Otro futuro posible?*, América Latina se cataloga como un bazar de armas que se surte de la oferta principalmente de Estados Unidos. El informe señala que una considerable parte del armamento que circula en el mercado ilegal de la región surge de la herencia de las guerras civiles de Centroamérica, además del desvío de armamento de uso exclusivo de las fuerzas armadas realizado por funcionarios corruptos. En el informe se establecen los mecanismos que ´posibilitan el tráfico ilícito de armas principalmente son a) irregularidades en la supervisión de la producción interna; b) almacenamiento; c) otorgamiento de licencias; y d) la venta al por menor. Los anteriores han sido facilitadores para que América Latina tenga un excedente de armas pequeñas y ligeras, las cuales serán destinadas a los grupos del crimen organizado, con la intención

de garantizar el funcionamiento de sus actividades, para enfrentar a sus rivales y confrontar a la ofensiva estatal

2.2.2.1. Panorama de tráfico de armas en México.

México y los países de Centroamérica se encuentran ubicados en un corredor estratégico para el tráfico de armas, ubicados entre Estados Unidos (el mayor fabricante de armamento y Colombia (el mayor productor de cocaína). Por lo que comercio y la distribución de la cocaína hacia las demandas estadounidenses, europeas y del resto del mundo se amparan por medio de las armas convencionales, la mayoría en manos de los grupos del crimen organizado del narcotráfico (Lucatello, 2012). El tráfico de armas en México representa una amenaza a la seguridad nacional. A partir de los años ochenta se detectó un tráfico de armas en la frontera sur, a causa de los conflictos centroamericanos y de la expansión de las organizaciones criminales.

La gran mayoría de las armas de fuego traficadas de Estados Unidos hacia México, son adquiridas en comercios autorizados para luego traficarlos a través de la frontera. La manera más común de cruzar las armas es mediante “tráfico hormiga”, en donde un gran número de personas adquieren las armas por separado una o varias armas, para después hacer entrega a grupos que las envían a México, en donde se involucran ciudadanos estadounidenses.

México no se caracteriza como productor o exportador de armas de fuego en el contexto internacional, dispone de una legislación restrictiva para la posesión de armas y ha ratificado los instrumentos internacionales orientados a afrontar el problema del tráfico ilícito, observando como uno de los elementos del crimen organizado. A pesar de lo anterior, las medidas adoptadas no han prevenido la proliferación de las armas.

México ha registrado un aumento en los índices de violencia a desde el 2006 como consecuencia de la lucha entre grupos del crimen organizado que luchan por las rutas de la droga hacia Estados Unidos, gracias a su disponibilidad de armas de fuego. “Desde los inicios de la administración del presidente Felipe Calderón en 2006, hasta el 2012, el gobierno federal decomisó más de cien mil armas, así como municiones y cargadores” (Lucatello, 2012, p. 50).

El siguiente mapa demuestra las múltiples rutas que utilizan los traficantes de armas para satisfacer las demandas del mercado ilícito en México. El mapa ilustra los distintos trayectos seguidos desde los Estados Unidos, los puntos de cruce fronterizos y las rutas utilizadas por los proveedores de armamento para satisfacer a la demanda.

Mapa 1. *Rutas de abastecimiento y tráfico de armas desde Estados Unidos a México*



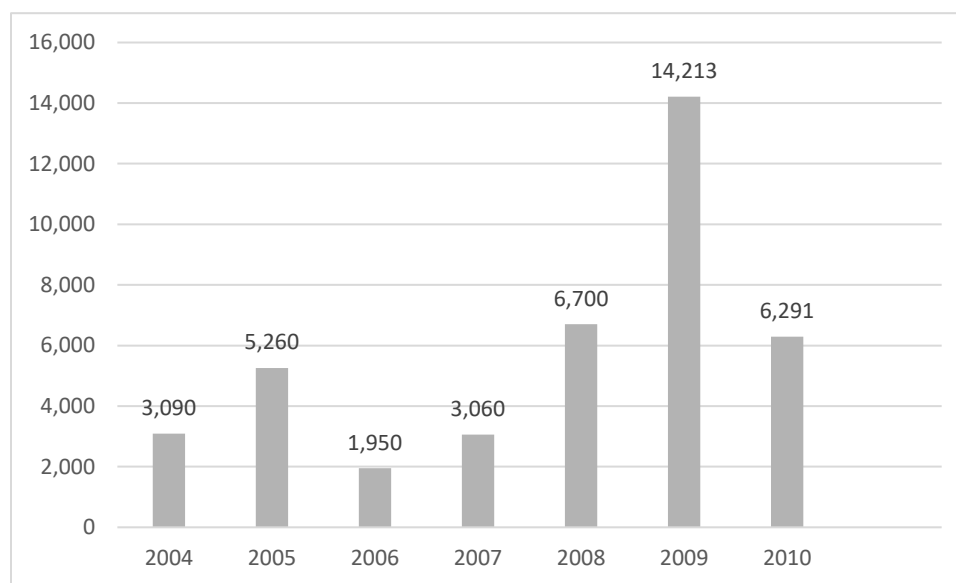
Fuente: (González Rodríguez, 2014 p.6)

De acuerdo con José de Jesús Gonzáles Rodríguez, múltiples organizaciones especializadas en el tema coinciden en que el mercado civil de armas estadounidense se ha convertido en un auténtico arsenal para todo tipo de criminal violentos, terroristas y extremistas que operan en México y en el continente. La intensificación este comercio puede ser a causa de dos factores. El primero el diseño de una estrategia por parte de la industria armamentista estadounidense para vender armas de tipo militar a civiles y el segundo factor es la existencia de leyes muy laxas en materia de armas, lo que da pie que Estados Unidos sea el único país en el mundo en donde cualquier persona que no haya sido condenado como criminal pueda adquirir considerables cantidades de armas y municiones a precios muy accesibles.

La mayoría de las armas de fuego traficadas desde los Estados Unidos a México parecen ser adquiridas de comerciantes autorizados por compradores de paja y luego traficadas a través

de la frontera en lotes muy pequeños por un gran número de correos que se aprovechan de los altos niveles de tráfico transfronterizo. La diferencia jurídica entre la posesión de armas en México y Estados Unidos han sido provechosos para las organizaciones del crimen organizado transnacional.

Gráfica 1. *Armas incautadas en México provenientes de Estados Unidos 2004-2010*



*Elaboración propia con datos del informe de Armas de Fuego 2015 de la UNODC⁴

Por lo que la gran demanda de armas ilegales en México se debe a los cárteles de droga que las utilizan para el combate contra los grupos criminales contrarios, así como la lucha constante con el gobierno mexicano y para la defensa del territorio y las rutas del narcotráfico (Lucatello, 2012).

El incremento de las armas en México puede ser visibilizado, además de la incautación, por medio de los homicidios dolosos con armas. De acuerdo con el informe anual de homicidios de la UNODC, los países de Latinoamérica reportan un alza en la tasa de homicidios entre hombre de 18 a 19 años. Por lo que la actividad criminal es responsable de muchas más

⁴El Estudio de Armas de Fuego de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito centra sus estudios con información de 45 países, examinando las cantidades y tipos de armas de fuego incautadas en distintas regiones. El estudio se realiza de manera anual haciendo un exhaustivo análisis de la información recopilada a través de las oficinas regionales de los países miembros de la ONU. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/UNODC_Study_on_Firearms_WEB.pdf

muerter en el mundo que el conflicto armado y terrorismo combinado.

Es necesario comprender la escala y naturaleza del tráfico de armas en todos los niveles para accionar de manera coordinada porque es una situación que afecta a la región. Por lo que un monitoreo coordinado de los flujos del tráfico ilícito pudiera ayudar a la identificación de patrones y tendencias.

2.2.3. Trata de personas y tráfico de migrantes.

En el presente apartado contextualizaremos la situación actual mundial de la trata de personas y el tráfico de migrantes para conocer de manera general las repercusiones de esta actividad ilícita. Así como las medidas que se han tomado en las organizaciones internacionales para abordar este fenómeno que pone en riesgo la paz y seguridad de los Estados. Además, se señalará las principales diferencias entre el tráfico de personas con la trata de personas. Son dos actividades que efectúa el crimen organizado transnacional que van de la mano pero no son precisamente son la misma.

La cuestión será abordada desde la parte jurídica internacional, así como los tratados, convenciones y programas de cooperación internacional a las que México se encuentra suscrito. En un principio el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que forma parte del compendio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en donde su artículo tercero señala que:” por tráfico de migrantes se entiende la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado de la cual dicha persona no sea nacional residente permanente, con el fin de obtener directa o indirectamente- un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

La UNODC (2016) define a tráfico de personas como un crimen que incluye tres elementos: 1) El acto de reclutar, transportar, transferir, albergar o recibir a una persona; 2) Por medio de la coerción, engaño o abuso de vulnerabilidad; 3) Con el propósito de la explotación ya sea sexual, esclavitud y trabajo forzado, entre otros.

A partir de 2015 el mundo adoptó los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 donde uno de sus principales objetivos es combatir el tráfico de personas. Este objetivo hace un llamado a eliminar el tráfico y la violencia a niños; así como la necesidad de medidas en contra del

tráfico de personas, además de la lucha por la eliminación de todas las formas de violencia y explotación de mujeres y niñas. Gracias a la agenda hoy en día se cuenta con una línea de acción para cumplir con las disposiciones necesarias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y sus protocolos sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes.

De acuerdo al Reporte Anual de Tráfico de Personas de la UNODC 2016, el perfil de las víctimas de este crimen ha cambiado en los últimos diez años. La mayoría de las víctimas siguen siendo mujeres. Sin embargo, los niños y hombres representan una proporción mayor a la de hace una década. Por lo que, en 2014, los niños representaban el 28% de las víctimas detectadas, y los hombres, el 21%. En paralelo con los aumentos significativos en la proporción de hombres entre las víctimas de trata detectadas, la proporción de víctimas que son traficadas para trabajos forzados también ha aumentado. Esta cuestión nos puede decir que las actividades derivadas de la trata de personas, ya sea para explotación laboral, sexual o para tráfico de órganos ha aumentado de manera generalizada. (UNODC, 2016)

Aproximadamente cuatro de cada diez víctimas detectadas entre 2012 y 2014 fueron traficadas para trabajos forzados, y de estas víctimas, el 63% eran hombres. Si bien parte del aumento puede atribuirse a las diferencias en la cobertura de informes y datos, los países claramente están detectando un aumento en el tráfico de personas dentro de sus fronteras. Estos cambios indican que la comprensión común del delito de trata ha evolucionado. Hace una década, se pensaba que el tráfico involucraba principalmente a mujeres traficadas desde lejos a un país rico para explotación sexual. Los estudiosos de este fenómeno y los formuladores de leyes son más conscientes de la diversidad entre delincuentes, víctimas, formas de explotación y flujos de trata de personas gracias a los últimos informes realizados por las organizaciones internacionales.

El informe de la UNODC explica que frecuentemente las víctimas provienen del mismo lugar, hablan el mismo idioma y origen étnico que sus traficantes. Estas cuestiones ayudan a los traficantes a generar confianza para llevar a cabo el delito de trata. La mayoría de las víctimas detectadas de trata de personas son mujeres y niñas. Si bien los traficantes en su mayoría son varones, las mujeres representan una proporción relativamente grande de criminales, en comparación con la mayoría de los otros delitos. Los casos judiciales y otros

datos cualitativos indican que las mujeres frecuentemente se prestan para reclutar a otras mujeres. Existen diversos motivos para traficar personas ya sea para la explotación sexual, trabajos forzados, matrimonios forzados, pornografía o extracción de órganos.

Mapa 1.1. Principales destinos de los cruces transfronterizos y los principales destinos de origen.



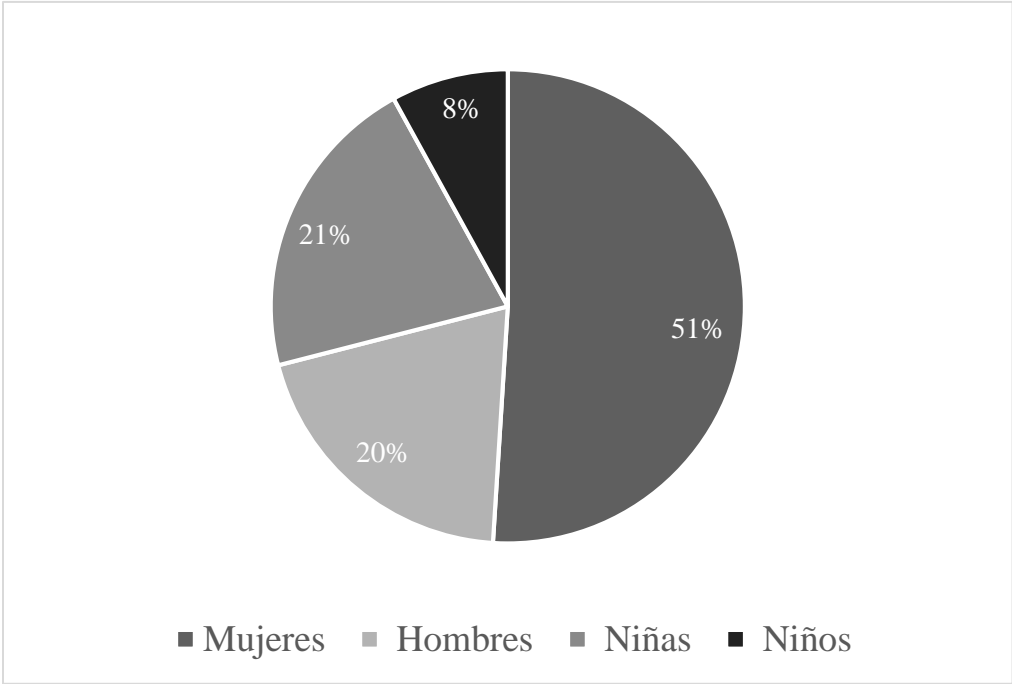
*Fuente: Reporte Global de Tráfico de Migrantes 2016 (UNODC, 2016, p. 25).⁵

A partir del 2003 la UNODC comenzó a recopilar los patrones y tendencias de las fuentes oficiales nacionales. Por lo que el informe realizó un diagnóstico del perfil de las víctimas en donde se detectaron un total de 63,251 víctimas en 106 países y territorios entre 2012 y 2014. Con base en las 17,752 víctimas detectadas en 85 países en 2014 para las cuales se informó el sexo y la edad, una clara mayoría eran mujeres, mujeres y niñas adultas. Estos datos comprenden alrededor del 70% del número real de las víctimas detectadas. Por lo que las mujeres son quienes constituyen el mayor porcentaje de las víctimas. Sin embargo, la

⁵ El “Reporte Global de Tráfico de personas 2016” es el primer estudio global sobre el tráfico de migrantes de la UNODC. Por lo que este informe representa un avance en el desarrollo para una comprensión más profunda del delito del tráfico de migrantes. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

proporción de hombre va en aumento. A pesar que las mujeres aún constituyen la mayoría de las víctimas detectadas, ha habido una disminución general en la proporción. de mujeres víctimas en la última década, del 84% en 2004 al 71% en 2014. La tendencia a la detección de hombres, por el contrario, ha aumentado durante el mismo período, y más de 1 de cada 5 detectó víctimas de trata entre 2012 y 2014 fueron hombres.

Gráfica 1.1. Perfil de las víctimas de trata de personas detectadas en 2014



Elaboración propia con información del Reporte Global de Tráfico de Migrantes 2016

De acuerdo con el informe de la UNODC (2016) 23,000 víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual fueron detectadas e informadas entre 2012 y 2014. La gran mayoría de ellas eran mujeres; mujeres o niñas Los pocos hombres traficados para explotación sexual se concentran en Europa occidental y meridional y América. Durante el mismo período, las mujeres también representaron un número considerable de las víctimas detectadas traficadas para trabajos forzados; representando aproximadamente el 37% del número total de víctimas de esa forma. En algunas partes del mundo, como el este de Asia, las mujeres representan la mayoría de las víctimas detectadas traficadas para trabajos forzados. Gran parte de este tráfico toma la forma de servidumbre doméstica, en la cual las

víctimas son explotadas en hogares familiares. Los delincuentes pueden ser miembros de la familia, parejas que actúan juntas o personas que atraen a víctimas del extranjero con la promesa de una vida mejor.

Relación entre la trata de personas y el tráfico de migrantes La mayoría de casos de trata de personas no implican el cruce de fronteras internacionales. De acuerdo con el Reporte Anual de la ONU de sobre Trata de personas 2016, alrededor del 42% de las víctimas detectadas son tratadas en el país, existen algunos vínculos entre la trata transfronteriza y los flujos migratorios regulares. Ciertos flujos de tráfico se parecen a los flujos de migración, y algunos flujos de migración internacional importantes también se reflejan en los flujos de tráfico transfronterizo

El análisis de los datos a nivel de país sobre las víctimas de trata detectadas y los migrantes regulares recién llegados revela que la trata de personas y los flujos migratorios regulares se parecen ampliamente para algunos países de destino en diferentes partes del mundo. Sin embargo, muchos factores pueden aumentar la vulnerabilidad de una persona a la trata de personas durante el proceso de migración. Es importante señalar la presencia de elementos del crimen organizado transnacional en el país de origen, por ejemplo, es significativa en este sentido, la situación socioeconómica también puede tener un impacto.

Tráfico de migrantes

Existe un vínculo claro entre el fenómeno migratorio y la trata de personas. Las víctimas de trata no son necesariamente migrantes y según la definición legal, las víctimas no necesitan ser trasladadas físicamente para ser consideradas víctimas de trata. Sin embargo, las víctimas de tráfico de migrantes pueden ser víctimas de la trata de personas en temas de explotación laboral, sexual, extracción de órganos entre otros propósitos de esta actividad criminal.

El tráfico ilícito de migrantes es un delito relacionado con la facilitación del cruce ilegal de la frontera de una persona a un Estado parte del cual una persona no es nacional o residente para obtener un beneficio financiero u otro material. Las víctimas de la trata pueden ser migrantes que han sido objeto de tráfico y también pueden ser refugiados. Los refugiados que huyen de la persecución u otros peligros en su país son particularmente vulnerables a los traficantes. Del mismo modo, los migrantes y refugiados que han sido traficados son

particularmente vulnerables a la explotación debido a la falta de oportunidades en el país de destino y los costos asociados con el contrabando. Las Naciones Unidas definen el tráfico de migrantes como: “la adquisición, para obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio material, de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual la persona no es nacional o residente permanente”.

La UNODC explica en su Informe Mundial sobre Tráfico de Migrantes 2018 que las grandes migraciones son gracias a las desigualdades mundiales y las políticas restrictivas de inmigración, por lo que muchos trabajadores de regiones en vías de desarrollo están dispuestos a solicitar préstamos en busca de mejores oportunidades en los países con mayores ingresos. Como no pueden efectuarlo de manera legal, contratan delincuentes para ayudarlos, y es más probable que lo hagan a medida que se intensifiquen los controles de inmigración. Debido a que estos servicios son ilegales, quienes los brindan tienen un tremendo poder sobre sus cargos, y los abusos son comunes, particularmente cuando el movimiento es clandestino.

Este fenómeno está fuertemente impulsado por una demanda y una oferta de servicios de contrabando para eludir las regulaciones existentes. Los muchos contrabandistas que están preparados para ofrecer servicios para facilitar los cruces fronterizos irregulares representan la oferta de servicios. Desde el lado de la oferta, el reclutamiento proactivo y la desinformación de los contrabandistas aumentan el número de migrantes que están dispuestos a comprar servicios de contrabando.

Los contrabandistas ofrecen sus servicios ya sea en los vecindarios que viven en comunidades de la diáspora, así como recomendaciones familiares, campos de refugiados o inclusive en redes sociales. La demanda de este negocio está determinada principalmente por las condiciones socioeconómicas, reunificación familiar, altos índices de violencia en el país de origen, entre otros factores que ponen en riesgo la paz y tranquilidad de los migrantes. Además, la demanda de estos servicios se nutre por los limitados canales legales que no satisfacen las demandas de la migración regular o por los altos costos de la migración legal,

El objetivo del Protocolo de tráfico ilícito de migrantes no es detener la inmigración ilegal. Sino para evitar que los delincuentes organizados se beneficien de una población vulnerable. Una gran cantidad de personas está dispuesta a correr grandes riesgos para tener la

oportunidad de un futuro mejor lejos de su tierra natal, incluida la violación de las leyes de inmigración. En algunas comunidades, la práctica es muy común, y la inmigración ilegal no tiene estigma social. Debido a que deben ingresar ilegalmente a su país de destino, los inmigrantes indocumentados pueden sentirse obligados a solicitar la ayuda de traficantes, ya sea con el propósito de ingresar clandestinamente al país o para obtener asistencia para obtener documentos fraudulentos para obtener una visa.

De modo que los servicios para el tráfico de migrantes son de origen ilícito, quienes los brindan tienen un tremendo poder sobre sus cargos, y los abusos son comunes, particularmente cuando el movimiento es clandestino. Muchos mueren camino a su destino, o son abandonados sin recursos en el camino. Al igual que con muchas otras actividades transnacionales ilegales, los esfuerzos para detener la inmigración ilegal pueden crear oportunidades para los delincuentes organizados. La interdependencia de la economía global actual explica por qué el tráfico de migrantes es una empresa criminal en crecimiento. La UNODC estima que hay 50 millones de migrantes internacionales irregulares en el mundo. Una buena parte de estas personas pagó por servicios de cruce ilegal de fronteras.

Estados Unidos es un país conformado principalmente por inmigrantes, por lo que en la actualidad alberga la mayor población nacida en el extranjero de cualquier otro país, de acuerdo a la UNODC. América Latina proporciona la mayor presencia regional, representando más de un tercio de la población extranjera. Se estima que poco menos de un tercio de todos los inmigrantes a los Estados Unidos son indocumentados y aproximadamente el 80% de la población de inmigrantes de ellos son provenientes de América Latina. De todos los inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos se calcula que entre el 25 y el 40% ingresaron al país con una visa legal y en seguida permanecieron por un periodo más largo de tiempo, y el resto ingresó al país clandestinamente. Las nacionalidades con mayor probabilidad de denegar una visa también se encuentran entre las que tienen más probabilidades de ser detectadas ingresando clandestinamente

La criminalización del tráfico ilícito de migrantes promovida por el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes no tiene como objetivo criminalizar a los migrantes. La intención declarada del Protocolo es criminalizar y enjuiciar a quienes trafican con otros para obtener ganancias, y no a los propios migrantes. Además, el artículo 5 establece explícitamente que

"los migrantes no serán responsables de enjuiciamiento penal" por haber sido objeto de tráfico ilícito.

Tabla 1.2. Principales diferencias entre trata de personas y tráfico de migrantes:

	Trata de personas	Tráfico de Migrantes
Consentimiento	El consentimiento es irrelevante para las víctimas adultas cuando se ha utilizado la amenaza o el uso de la fuerza, el engaño.	Los migrantes generalmente están dispuestos a migrar y usualmente están de acuerdo con el traficante que se les proporcionará un servicio a cambio de una tarifa previamente determinada
Propósito del delito	Es la explotación de la víctima	Facilitar la entrada o estadía irregular de una persona en un país en el que no es ciudadano o residente con la intención de obtener un beneficio financiero o material
Transnacionalidad	Puede ser o no ser transnacional. La mayoría de los casos ocurren dentro de las fronteras de un país.	Siempre es transnacional
Fuente de las ganancias	Las ganancias son generadas a partir de la explotación de las víctimas.	Se derivan de la capacidad de los delincuentes en facilitar la entrada ilegal o permanecer en un país donde la persona que ingresa no es ciudadano o residente

A quién o qué afecta	Delito contra las personas, las víctimas de trata	Afecta la soberanía de los Estados sobre sus fronteras.
-----------------------------	---	---

Elaboración propia con información del “Estudio Mundial del Tráfico de Migrantes” (UNODC 2018).

2.2.3.1. Trata de personas en México.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, es el instrumento internacional a considerar para la armonización legislativa mexicana respecto a las distintas formas de explotación humana. Por lo que a partir del 2003, el Estado mexicano asumió la responsabilidad de legislar respecto de un delito sobre el cual había pocos conocimientos, desde el punto jurídico como el psicológico

En 2007 se expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que sentó las bases para el combate integral, así como para la vinculación de las instituciones de la Administración Pública Federal, en donde se establece los siguientes ordenamientos jurídicos:

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal. México cuenta con herramientas institucionales para afrontar al tráfico de migrantes. Sin embargo, debido a la magnitud del problema, ésta sobrepasa los límites de las acciones de los países.

En 2013 se realizó un diagnóstico de la situación de trata de personas de México, en donde participó la Secretaría de Gobernación y la UNODC. El gobierno mexicano ha realizado distintas acciones y ha modificado su legislación para combatir el delito de la trata de personas. Se ven relegados estos esfuerzos por la publicación de la Ley para prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP), así como la creación de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, así como la participación de México en

distintas campañas internacionales para la concientización de este flagelo.

En el diagnóstico se realiza la importancia de comprender la finalidad de la trata de personas, ya que puede variar de acuerdo a la región. En México la trata de personas con fines de explotación sexual es mucho más abundante en comparación a la de carácter laboral. Sin embargo, es complicado visibilizar y contabilizar a las víctimas de explotación laboral por la precarización de las condiciones laborales en algunos sectores económicos. Por lo anterior es complejo diferenciar entre trata de personas y la violación de los derechos laborales. Realizar un diagnóstico sobre la situación de trata en México es una tarea que se podría ver obstaculizada por la escasa información y evidencia recopilada por las autoridades. Por lo que se vio limitada la información sobre la incidencia del delito de trata de personas en México por lo que, de acuerdo al Diagnóstico, entre el año 2009 y el 2011 se registraron sólo 629 averiguaciones previas por el delito de trata de personas en el fuero común y en el federal. Por lo que el 32% de las investigaciones fueron ejecutadas por el gobierno federal.

2.2.3.2. Tráfico de migrantes en México.

Estados Unidos alberga a la segunda población de habla hispana más grande del mundo, incluidas más de 9 millones de personas nacidas en México (UNODC, 2010). Más de un tercio de la población habla español en los estados fronterizos de California, Texas y Nuevo México. Combinado con el hecho de que unos 150 millones de latinoamericanos viven con menos de dos dólares por día, esta población de expatriados ejerce una poderosa atracción sobre los estados más pobres del sur. Como resultado, se estima que el 80% de la población de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos es de América Latina. La mayoría de los entrantes clandestinos a Estados Unidos. Cruzan la frontera terrestre mexicana, la mayoría de estos entrantes son mexicanos y más del 90% de los inmigrantes mexicanos ilegales son atendidos por contrabandistas profesionales. Alrededor del 88% del total de 792,000 migrantes detenidos en 2008 eran ciudadanos mexicanos, y el resto eran principalmente otros latinoamericanos (UNODC, 2010).

Aunque se ha detectado a los migrantes que viajan en tren, a pie e incluso utilizando túneles dedicados, la mayoría de los migrantes son introducidos de contrabando en camiones. El contrabando generalmente lleva a los migrantes a cierta distancia de la frontera. Los

migrantes de contrabando pueden ser recolectados en "casas escondidas", ya sea antes del cruce o una vez dentro de los Estados Unidos. Los traficantes agrupan a los migrantes en estas casas para recibir el resto de la tarifa de contrabando

. En México, los inmigrantes no mexicanos también han sido retenidos por rescate. Si bien se han detectado algunas operaciones sofisticadas, parece que una gran cantidad de pequeños grupos manejan la mayor parte del comercio. En general, parece que alrededor de 3 millones de latinoamericanos son introducidos ilegalmente de contrabando a través de la frontera sur de los Estados Unidos cada año. Dado que el 90% de ellos son asistidos por contrabandistas, es probable que los ingresos de los contrabandistas sean de alrededor de 7 mil millones de dólares por año. Este mercado parece haber estado en fuerte declive desde 2005. Entre 2005 y 2008, el número de detenciones mexicanas disminuyó en un 35% y las detenciones de otros nacionales disminuyeron en un 62%. (UNODC, 2016)

2.2.4. Lavado de dinero en el contexto internacional.

El crimen organizado del lavado de dinero es necesario de abordar y estudiar, ya que es el medio por el cual la delincuencia organizada puede disponer de los recursos obtenidos ilícitamente para incorporarlos a la economía formal. La UNODC define al delito del lavado de dinero como “el cómo el proceso por el cual una persona oculta o disfraza la identidad o el origen de los ingresos obtenidos ilegalmente de modo que parezcan haberse originado de fuentes legítimas”.⁶

Edargo Buscaglia define a este flagelo como: “Las ganancias derivadas de los delitos graves y complejos representan la razón de ser de toda organización criminal; para ello, las redes buscan esconder el origen de tal patrimonio mediante el lavado o blanqueo de dinero o de activos” (Buscaglia, 2015, p.11)

De acuerdo con la OCDE⁷, el lavado de dinero mueve anualmente alrededor de 400 mil

⁶ En 2011 la UNODC lanzó el reporte “Estimación de flujos financieros ilícitos resultantes del narcotráfico y otros delitos transnacionales” en 2011. Fue un esfuerzo para esclarecer las cantidades totales del lavado de dinero provenientes de las actividades del crimen organizado, así como señalar los principales destinos para los criminales puedan realizar el flagelo. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf .

millones de dólares, los cuales alimentan a la corrupción y la violencia, Como se ha mencionado anteriormente, el crimen organizado se ha beneficiado del lado oscuro de la globalización, con la modernización económica alcanzada mediante el uso de las tecnologías innovadoras para cometer y ocultar un delito. Por lo que la innovación tecnológica, además de beneficiar algunas esferas de la vida humana, ha causado un crecimiento sin precedentes del crimen organizado. Además, la corrupción se ha visto beneficiada y se ha sofisticado por los avances tecnológicos.

Es de suma importancia estudiar y analizar al lavado de dinero ya que impacta negativamente inhibiendo el desarrollo de las instituciones políticas, además de tener incidencia en los procesos electorales transformándolos, en lo que denomina Buscaglia, en una simulación democrática, por lo que los criminales pueden tomar cargos políticos.

Buscaglia resalta la importancia de la incautación de los procedentes del delito son una forma indirecta de salvar vidas ya que se desmantelaría la infraestructura económica que se dedica a causar daño a las víctimas; y porque los decomisos de los procedentes del delito pueden reducir los incentivos económicos para cometer nuevos delitos. Por lo que las ganancias de los criminales serían cada vez menores.

El autor explica tres factores determinantes para que un país sea un destino para los criminales que busquen blanquear sus activos:

- a) Calidad de las instituciones judiciales y los controles patrimoniales.
- b) Tamaño de las economías formales e informales de los países
- c) Que los sistemas bancarios cuenten con la supervisión estatal en la regulación del pago de impuestos.

De acuerdo con un reporte de la OCDE en 2014, los sectores económicos relacionados con la extracción de recursos naturales, así como el petróleo y la minería, son atractivos para el lavado de dinero, ya que están ligados a los pagos por corrupción política y del sector privado. (OCDE, 2014)

El Fondo Monetario Internacional fue una de las primeras organizaciones en proporcionar información

estadística sobre la dimensión del lavado de dinero en el mundo. En febrero de 1994 se pronunció un discurso durante la sesión plenaria del FATf (Financial Action Task on Money Laundering por sus siglas en inglés) en donde señaló que las transacciones con dinero de procedencia ilícita representaban entre el 2% y 5% del Producto Interno Bruto Mundial (PIB). Posteriormente en 2011, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito dio a conocer un informe donde informa que la estimación del lavado de dinero representa el 2.7% del PIB global (UNODC 2011). Sin embargo, los informes señalan que las cifras se quedan cortas en comparación con el ingreso real, ya que la tasa de incautación y congelamiento de los capitales de procedencia ilícita se queda aún muy baja, sin llegar al 1% del flujo anual.

Buscaglia señala que en países con sistemas judiciales corrompidos y débiles como es el caso de Guatemala, El Salvador y México, las operaciones las organizaciones del crimen organizado actúan con extremada violencia para aterrorizar a la población y al mismo tiempo utilizando su gran capacidad para corromper a la elite política de los Estados y el sector empresarial.

Una de las principales preocupaciones del blanqueo de activos es que cada año incrementa. De acuerdo con el FMI, entre el 1996 y 2005 este delito aumentó 36% y entre 2005 y 2010, por lo que la cifra sigue constante, De acuerdo con la consultora especializada en servicios bancarios Celent, en 2002, el total de los ingresos de procedencia ilícita incorporados en la economía formal se distribuía de la siguiente manera: 37% continente americano, 30% Asia, 26% Europa, 7% regiones más pobres de Medio Oriente y África

De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera Internacional, organismo encargado de establecer la política para afrontar el lavado de dinero, describe las etapas del lavado de activos:

- Introducción de las ganancias ilícitas en la economía formal. Usualmente se logra mediante la división del dinero en montos pequeños para ser depositados a múltiples cuentas bancarias o mediante la adquisición de distintos instrumentos monetario como activos líquidos, cheques o joyas o terrenos. Usualmente la primera etapa se realiza en el país en donde se comete el delito.
- Diversificación de la colocación inicial en múltiples activos con la intención de

encubrir el rastro que vincula al delito con el ingreso económico. En esta etapa, el lavador busca diversificar los fondos para distanciarlos de la fuente.

- Integración y asignación de recursos de la procedencia ilícita a la adquisición de bienes de inversión, en los países con mercados más desarrollados, que cuenten con mejores niveles de Estado de derecho, para garantizar la seguridad de las inversiones. Los criminales suelen invertir en bienes raíces, productos de lujo o en algún negocio.

De acuerdo con los informes del FMI, los activos procedentes del tráfico de drogas, tráfico de armas y personas, representan entre el 27% y 31% del total de recursos de procedencia ilícita. Además, se estima que el 50% de los recursos de procedencia ilícita derivan de fraudes fiscales y fugas de capital.

De acuerdo con el Global Financial Integrity, México ocupa el tercer lugar entre los países en desarrollo que producen más recursos ilegales, por detrás de China y Rusia. Entre 2003 y 2013 los grupos criminales tuvieron como ingreso alrededor de 514,259 millones de dólares obtenidos mediante actos ilícitos. Además, México se encuentra entre los primeros cinco lugares con mayor delincuencia organizada con violencia física en el mundo (Buscaglia, 2015).

El autor señala que los países que cuentan con índices más altos de violencia se caracterizan por tener una impunidad judicial conjugada y agravada por los altos índices de blanqueo de recursos de procedencia ilícita, lo cual es gracias a los vacíos institucionales de poder, a sea para realizar una investigación, decomisar o terminar con los bienes de procedencia ilícita. El vacío estatal de México brinda a los criminales un paraíso fiscal para poder ocultar con impunidad sus recursos económicos procedentes de actividades criminales.

2.2.4.1. Lavado de dinero en México.

Buscaglia considera que durante el sexenio de Felipe Calderón existió un mal gobierno el cual estuvo orientado a una política anti droga por las presiones de Estados Unidos, no reconoció que el crimen organizado involucra más actividades que solo la del narcotráfico. Por lo que el gobierno mexicano expendió la guerra declarada contra las drogas sin tomar en

cuenta la magnitud de los otros crímenes organizados mucho más letales tales como la trata de personas y el tráfico de migrantes. Lo anterior podría explicar el fracaso de la política antidrogas.

De acuerdo con la investigación de Buscaglia, el narcotráfico comprendía entre el 45% y 52% de los ingresos brutos de las organizaciones criminales, mientras que el resto procedían de ganancias relacionadas con otros delitos. Sin embargo, es complicado para los países en desarrollo, ya que las élites políticas en su mayoría suelen ser corrompida por la corrupción política, ya sea por amenazas o ignorancia, sin reconocer la variedad de delitos patrimoniales organizado, sin tomar las medidas necesarias para terminar con el flujo del lavado de dinero desde sus inicios.

Por lo que los grupos de la delincuencia organizada no se dedican exclusivamente al narcotráfico, por ello la necesidad de diseñar e implementar una estrategia que vincule medidas mucho más eficaces para abordar simultáneamente los distintos crímenes de la delincuencia organizada, tales como la piratería, el tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de flora y fauna ilegal, cibercrímenes, etc.

Buscaglia relata que las ganancias de procedencia ilícita tienen a “incorporarse” a la economía formal y blanquearse comúnmente en los mercados legales de países con mayor estabilidad y gobiernos que acatan la ley. Lo que trae como resultado que el 67% de los flujos del lavado de dinero mundial son incorporados en los países más adinerados con instituciones judiciales estables.

Es importante señalar que el lavado de dinero se robustece y se nutre de los flujos patrimoniales derivados de todos los delitos de la delincuencia organizada, por lo que no se puede desligar el lavado de dinero procedente del tráfico de drogas, del vinculado al de la trata de personas.

México se caracteriza por ser un país donde el lavado de dinero es una actividad constante y próspera. Esto se debe a que no existen los controles patrimoniales lo suficientemente sólidos para que detengan los flujos del lavado de dinero vinculados a la corrupción política, específicamente hacia el financiamiento de campañas políticas.

2.3. Reflexiones de la situación de las diferentes acepciones del crimen organizado.

Al tener el panorama internacional y nacional de algunas actividades del crimen organizado se puede observar la gran necesidad de reformar estructuralmente las estrategias que se han utilizado. Es inexistente una cooperación verdaderamente operativa ya que solo queda en papel o en los foros internacionales. A pesar de los esfuerzos que se han realizado, el crimen se intensifica cada vez más y las redes criminales han sabido aprovechar la tecnología y las bondades de la globalización para su exitosa ejecución. A diferencia de los países, los grupos de la delincuencia organizada transnacional no cuentan con limitaciones jurídicas para accionar y organizarse. Esta característica fortalece y expande la actividad criminal internacional.

Al revisar el panorama internacional y nacional, México ha tenido un avance significativo en el tema de la estructuración del marco jurídico para abordar y atender las víctimas de trata de personas. El tema de la trata y el tráfico de migrantes siguen siendo relativamente nuevo en cuestiones de instrumentación y prevención. Se considera en la presente investigación que tanto la trata de personas como el tráfico ilícito de migrantes es uno de las actividades de la delincuencia organizada que afecta directamente a la integridad de las personas, por lo que es necesario replantear las prioridades por parte de las autoridades y de las instancias internacionales. El reforzamiento de las medidas preventivas de la trata y tráfico de personas y migrantes ha sido gracias a las demandas de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que abogan por el respeto de los derechos humanos de las víctimas.

Otro punto a considerar es la importancia que ha tenido el crimen del lavado de dinero en los últimos años, ya que es una de las actividades del crimen organizado que se ha beneficiado fuertemente de la globalización, con la facilidad de comunicaciones y de transacciones. Las ganancias derivadas de los delitos graves representan la razón de ser del crimen organizado, por lo que las redes criminales intentan esconder el patrimonio. El lavado de dinero impacta negativamente como un inhibidor de desarrollo de las instituciones políticas ya que existe una estrecha relación entre el lavado de dinero y la corrupción en las instituciones. Por lo que una depende de la otra para poder seguir perpetuándose

Es importante también tener claro que las estrategias nacionales e internacionales de combate

al crimen organizado, en los últimos años, han sido focalizadas en el desmantelamiento del narcotráfico. Decisión que no ha sido del todo correcta ya que las redes criminales no tienen como una única actividad al narcotráfico. Todo lo contrario, se han diversificado en las anteriores actividades y otras muchas más que no abordaremos en la presente investigación. Por lo que, si se llegara a desmantelar y frenar las actividades del narcotráfico, los grupos más fuertes del crimen organizado seguirían operando y buscando intensificar las ganancias de otro crimen.

Capítulo 3. Semblanza histórica de la cooperación internacional y organismos internacionales encargados del combate de la delincuencia organizada.

Durante este capítulo se desarrollará una breve semblanza de la cooperación internacional para el combate del crimen organizado transnacional, así como una descripción del establecimiento y constitución de las principales organizaciones internacionales para afrontar el fenómeno criminal. Posteriormente se revisarán los principales mandatos de las principales organizaciones internacionales, ONU y OEA para afrontar las distintas actividades del crimen organizado.

Los acuerdos de cooperación internacional previos a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se habían encauzado a abordar distintos tipos de actividades criminales de manera aislada, particularmente con especial interés en la actividad al narcotráfico, el cual derivaron múltiples instrumentos de cooperación para combatir el lavado del dinero, el tráfico marítimo de drogas, el tráfico ilícito de armas. Es en 1994 donde se considera que hubo un avance en el régimen con enfoque integral con respecto al crimen organizado transnacional.

3.1 Semblanza histórica de la cooperación internacional para el combate a la delincuencia organizada internacional.

3.1.1. Conferencia de Nápoles.

En 1975 la Organización de las Naciones Unidas comenzó a contribuir en el fortalecimiento de la cooperación internacional contra el crimen organizado (ONU, 2000). Su participación se desempeñó en el marco de congresos ejecutados cada cinco años, los cuales tuvieron el propósito de analizar aspectos específicos del problema del crimen. Es en 1992 cuando la

ONU intensificó sus esfuerzos orientados al fenómeno criminal y a la adopción de medidas para combatirlo, a través de una Comisión de Prevención del Delito y Justicia penal, incorporado a la estructura del Consejo Económico y Social.

En 1994 el fenómeno del crimen organizado se llevó a la discusión de alto nivel como un problema de alcance global en el marco de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, llevada a cabo en Nápoles, Italia. Este evento fue de gran importancia debido que por primera vez la problemática tuvo respaldo político por parte de los miembros de la ONU. Además, sentó las bases para el establecimiento, de un consenso internacional para el combate al crimen organizado transnacional con una perspectiva global y así desarrollar medidas legislativas, operacionales y diplomáticas para abordarlo. A partir de este acontecimiento, las Naciones Unidas tomó un rol activo en la coordinación y desarrollo de las tareas y programas de derivaran de la Conferencia de Nápoles.

Durante la conferencia de Nápoles se adoptó una Declaración Política en donde se estableció un compromiso con la comunidad internacional para abordar la problemática del crimen organizado. Se aprobó el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada en donde se reconoce la “propagación y la amplitud geográfica de la delincuencia organizada en sus diversas formas, tanto en el nivel nacional como internacional, que mina el proceso de desarrollo, deteriora la calidad de vida y constituye una amenaza para los derechos humanos y las libertades fundamentales” (ONU, 1995)⁸. El plan desarrolló un diagnóstico de la situación mundial del fenómeno y se constituyeron las modalidades y directrices para entablar la cooperación internacional en los ámbitos de asistencia jurídica, operativa, técnica y judicial. Por lo que se comenzó a sentar las bases para el régimen de cooperación para combatir el crimen organizado transnacional.

El Plan de Acción de Nápoles se considera como el precedente inmediato de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional la cual fue

⁸ En la Conferencia Ministerial Mundial Sobre la Delincuencia Organizada en Nápoles se reconoció a la delincuencia organizada como una de las principales preocupaciones de todos los países y que se requería una respuesta consensuada de la comunidad internacional. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/49/748> Ultima consulta, mayo 2020.

aprobada el 12 de noviembre de 2000. La Convención fue secundada por los países desarrollados y tomada con reserva por países en desarrollo, los cuales argumentaban que sería complicado articular un instrumento internacional en el que se homogeneizaran conceptos y medidas de los sistemas jurídicos de los 150 países miembros. Para ello, las Naciones Unidas hizo un esfuerzo para llevar a cabo conferencias de seguimiento con el fin de lograr la participación de todos los países. Es en 1998 cuando la Asamblea General aprobó la resolución 53/111 la cual estableció un Comité Especial intergubernamental de estructura abierta con el objetivo de elaborar una convención internacional extensa contra la delincuencia organizada transnacional (ONU,1998).

Corolario a lo anterior, el Institucionalismo neoliberal parte de la premisa que es necesario la cooperación internacional mediante instituciones internacionales para el mantenimiento de la paz. En el contexto de la globalización, es necesario una acción coordinada internacional, involucrando a los distintos actores internacionales para afrontar las problemáticas que atraviesan fronteras, tal es el caso del crimen organizado y las distintas actividades ilícitas que le confieren.

Por lo anterior, la ONU se vio en la necesidad de implementar una oficina que abordara el fenómeno de la delincuencia organizada. Es por ello que se establece en 1997 la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Entre sus principales objetivos de la oficina se encuentra el lograr que el mundo sea más seguro contra las drogas, crimen organizado, la corrupción y el terrorismo, promoviendo la paz y el bienestar en la comunidad internacional (ONU, 1997).

3.1.2. Convención de Palermo.

Las acciones de la UNODC son dirigidas por una serie de instrumentos internacionales legales y un conjunto de reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. En diciembre de 2000 la comunidad internacional se suscribió a la “Convención las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Este es el primer instrumento global e integral para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. “Comprende medidas como la penalización de la actividad de los grupos delictivos organizados, combate al lavado de activos, protección y asistencia de víctimas,

técnicas de investigación, cooperación internacional, asistencia judicial recíproca y extradición” (UNODC, 2004, p,78).

La Convención se integra por los siguientes protocolos

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.
- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire
- Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus piezas, componentes y municiones

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNICAC)

El UNICAC es uno otro de los mandatos con los que cuenta la UNODC, el cual entró en vigor en 2005. La convención entró en vigor en 2005 y se considera como el primer instrumento mundial que cubre con la corrupción privada y pública, nacional e internacional. En el mandato comprende de las medidas para evitar este flagelo, así como su prevención, penalización, cooperación internacional y la repatriación de activos (UNODC, 2005).

Marco Jurídico Internacional sobre la Fiscalización de las Drogas

El marco jurídico lo comprenden tres tratados internacionales los cuales son complementarios entre sí. Son de gran importancia debido que proporcionan la base legal para la toma de acciones con los delitos vinculados con las drogas. Es a través de ellos que se codifican las medidas internacionales para afianzar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con fines médicos y científicos, así como para prevenir el desvío de estas sustancias con fines ilícitos. El marco jurídico lo comprenden los siguientes tratados:

- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988.
- Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas 1971.
- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

Marco Legal Universal contra el Terrorismo

Este marco legal está integrado por resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo, además de los instrumentos vinculados con la prevención y erradicación del terrorismo internacional. Es en 2006 en donde la Asamblea General de la ONU reconoce a la UNODC como la primera instancia encargada de brindar asistencia legal en la prevención de la corrupción, en donde implemente una estrategia global e integral para abolir dicho delito. (ONU, 2006).

Reglas y Normas de las Naciones Unidas en la esfera de la Prevención del Delito y la Justicia Penal

A través de los años la ONU ha desarrollado un cúmulo de normas y reglas relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal. Estas normas y reglan abordan temas como justicia juvenil, tratamiento de delincuentes, cooperación internacional, protección de víctimas, gobernabilidad, violencia de género entre otras. La intención de este conjunto de normas es la representación de las “mejores prácticas, las cuales pueden ser acondicionadas por los Estados miembros para abordar las necesidades nacionales (UNODC, 2020).

3.2. Organismos Internacionales contra la delincuencia organizada transnacional.

3.2.1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito.

De acuerdo con la página oficial de la UNODC, la Oficina tiene como misión “la búsqueda de un mundo más seguro, en paz y justo con el ser humano al centro de sus acciones”. Es por ello que la Oficina labora para robustecer los esquemas de prevención del delito, así como establecer estrategias para lograr mayor seguridad en las ciudades, fortalecimiento en el estado de derecho, repartición de justicia, afrontar las amenazas del crimen organizado, corrupción, terrorismo y narcotráfico. La Oficina se rige por sus ejes transversales que incluyen: la protección de los derechos humanos y la equidad de género.

Los objetivos de la UNODC se desarrollan bajo tres pilares:

- Trabajo normativo a fin de brindar asistencia a los países en la ratificación y aplicación de los tratados internacionales y la elaboración de legislación nacional acorde.

- Proyectos de cooperación técnica para potenciar la capacidad de los Estados miembros en la lucha contra los problemas planteados por las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo.
- Investigación y análisis para aumentar el conocimiento y la comprensión de las cuestiones relativas a las drogas y a la delincuencia. Además de ampliar la base informativa para la adopción de decisiones de política y operacionales.

Nacimiento de la Oficina de Enlace y Asociación Estratégica del a UNODC en México

De acuerdo con la página oficial, la Oficina se fundó en 2003 con la intención de realizar acciones regionales en México- Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, es en el 2012 cuando se renovó el compromiso del Gobierno de México con la UNODC materializándose el establecimiento de una nueva forma de asociación estratégica bajo la modalidad de Oficina de Enlace y Asociación Estratégica.

Bajo este esquema, las funciones de la oficina se definen en:

- Planificación estratégica.
- Fortalecimiento de la coordinación nacional y promoción de asociaciones con distintos actores.
- Incentivar la cooperación internacional y promoción hacia el exterior de las buenas prácticas mexicanas.
- Intercambio de ideas, formulación de metodologías para la recolección de datos que inciten la participación social, toma de decisiones y generación de conocimientos basados en evidencia.
- Fomento de iniciativas de cooperación con elementos tecnológicos.
- Desarrollo de campañas para la prevención del delito y difusión de información.

La Oficina se encuentra organizada por seis áreas de trabajo

- Centro de Excelencia
- Corrupción
- Justicia Penal

- Drogas
- Prevención del Delito
- Crimen Organizado

3.1.3. Organización de los Estados Americanos.

La cooperación internacional para combatir el crimen organizado desde el ámbito regional. (Organización de los Estados Americanos)

La Organización de los Estados Americano es la principal organización de la región de América de abordar la problemática del crimen organizado transnacional. Esta organización regional tiene sus orígenes en la Primera Conferencia Internacional Americana, conmemorada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. La intención de la conferencia fue el establecimiento de una Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se comenzó a crear una red de disposiciones e instituciones que se convertiría en el “sistema interamericano”, lo que convierte a la OEA como el sistema institucional más antiguo del mundo (OEA, 2000).

La Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA es la encargada de promover y coordinar proyectos de cooperación entre los Estados miembros y otras instancias del sistema internacional con la intención de evaluar, prevenir, afrontar y responder de manera efectiva a las amenazas a la seguridad, con la finalidad de ser el primer referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y fortalecimiento de las capacidades de los miembros de la OEA. La Secretaría cuenta con comisiones y departamentos específicos para afrontar las distintas actividades del crimen organizado.

Secretaría ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, con rango de Departamento. (CICAD)

Se constituyó en 1986 con el objetivo de ser un foro de discusión y resolución de problemas de los miembros de la OEA con respecto al problema de las drogas. Además, brinda asistencia técnica para aumentar la capacidad para contrarrestar la problemática. La CICAD se ha esforzado para responder a los a constantes desafíos del control de la coordinación regional entre sus Estados Miembros. Es en 2010 cuando la Secretaría de Seguridad

Hemisférica adopta una Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la OEA, en donde se aborda el problema de las drogas como un fenómeno complejo, activo y multicausal, por lo que es necesario un enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario. Así mismo la CICAD apoya a los Estados Miembros para el fortalecimiento de sus políticas sobre drogas basadas en evidencia, así como una extensa gama de proyectos nacionales y regionales en el continente. La Comisión apoya en el fortalecimiento de sus políticas sobre drogas, mediante la realización de investigaciones y evaluaciones detalladas en temas relacionados con las drogas. Así mismo la CICAD colabora estrechamente con la UNODC, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Organización Panamericana de Salud, la Comunidad del Caribe entre otras organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil.

Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), con rango de Departamento; Este Comité es una entidad regional que tiene como objetivo prevenir el terrorismo en las Américas, mediante el fomento de cooperación y diálogo entre los Estados Miembros. El CICTE proporciona asistencia política y técnica a los miembros mediante distintos programas previamente acordados en su Plan de Trabajo Anual.

Departamento de Seguridad Pública

En 2005 se creó el Departamento de Seguridad Pública con el objetivo de apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros en la evaluación, prevención, diagnóstico y abordaje y respuesta a las amenazas de seguridad pública de los países de América. El Departamento se enfoca en cinco temáticas: prevención y reducción de la violencia y delito; reforma de las instituciones policiales y profesionalización del personal policial; reforma de las instituciones penitenciarias, reinserción de los privados de libertad y profesionalización del personal penitenciario; control y reducción de la producción y el tráfico de armas y materiales relacionados; neutralización de los campos minados y asistencia a víctimas. Para lograr lo anterior el Departamento ejerce tres líneas de acción: ofrece asistencia técnica; colabora en la elaboración e implementación y marcos programáticos; promueve la cooperación internacional y el intercambio horizontal.

Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) fue creado por el Secretario General como parte de la reconfiguración de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, “Modernización y Reorganización de la Secretaría General conforme a la Visión Estratégica de la Organización y Fortalecimiento del Sistema Interamericano” en 2016.

Este Departamento tiene como finalidad la coordinación de los esfuerzos de la Secretaría General para fortalecer las capacidades institucionales y las políticas públicas para afrontar y responder a las distintas actividades del crimen organizado, como lo son el lavado de activos; tráfico ilícito de drogas; tráfico ilícito de armas; trata de personas: tráfico ilícito de migrantes, delito cibernético, entre otras.

Capítulo 4. Balance del a cooperación internacional entre México y las organizaciones internacionales.

En el presente capítulo se desarrollarán las estrategias nacionales para el combate a la delincuencia organizada transnacional con la intención de identificar las prioridades de los gobiernos en turno, así como las acciones coordinadas de cooperación con la UNODC. En primera instancia se realizará una revisarán los resultados de estrategia de seguridad y cooperación internacional en el sexenio de Felipe Calderón. Posteriormente se realizará el análisis de la estrategia de seguridad de la administración de Enrique Peña Nieto. Analizando el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, los Informes de Labores, y proyectos y programas dela UNODC. Lo anterior con la intención de conocer el grado de coordinación y cumplimiento de objetivos.

4.1. Estrategia de Seguridad y combate al crimen organizado en México en el sexenio de Felipe Calderón.

A continuación, se desarrollará a grandes rasgos la estrategia de seguridad y combate al crimen organizado en el sexenio de Felipe Calderón. Se hará una revisión de la perspectiva que utiliza para abordar la problemática, así como de las estrategias, acciones de política pública y de cooperación internacional. Se pretende conocer los principales aciertos y fallos de su estrategia. Lo anterior con la finalidad de situar nuestro estudio de caso y conocer las condiciones en la que inicia el sexenio de Enrique Peña Nieto, así como para conocer los principales diferenciadores de las estrategias y enfoques.

Como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, el crimen organizado ha ido adquiriendo una gran relevancia dentro de las nuevas amenazas de la seguridad gracias al incremento de la violencia y la propagación de las actividades ilegales de los grupos criminales. De acuerdo con Xavier Servtja, en la última década, los grupos del crimen organizado en México se posicionaron como los mayores traficantes de drogas ilícitas con destino a Estados Unidos, desplazando poco a poco a los cárteles colombianos. Lo anterior debido a causas multifactoriales en donde no se hará mucho énfasis. Sin embargo, de acuerdo al autor, el punto de inflexión y el desplazamiento definitivo de poder de los cárteles colombianos hacia los mexicanos surge gracias a la caída de los líderes del Cartel de Medellín entre 1991 y 1993 y tras el arresto y muerte de los principales cabecillas del Cartel de Cali en 1995. Estos dos sucesos fueron claves para que a finales de los años noventa los cárteles mexicanos comenzaran a tener control de la ruta más próspera de la región. Paralelamente esta situación generaría una disputa entre los grupos del crimen organizado mexicano respecto al control de las rutas y de los canales de distribución. Lo anterior tuvo como consecuencia un aumento acelerado de la violencia entre los cárteles para proteger las rutas que controlaban.

En la actualidad, los cárteles mexicanos han diversificado sus actividades ilícitas por lo que no solo se dedican al tráfico de una gran variedad de drogas, sino también de la trata de personas, tráfico de migrantes, tráfico de armas, tráfico de recursos naturales, cobro de piso, secuestros, entre muchos otros. Además de prácticas reiteradas de corrupción en todos los niveles del Estado.

Frente a este panorama de fortalecimiento del crimen organizado y la continua alza de violencia, Felipe Calderón tuvo como promesa de campaña una política de mano dura estos grupos criminales, lo que llegó a considerar como un problema de seguridad nacional. Esto quiere decir que el ex presidente consideró al crimen organizado como una amenaza a la integridad y a las instituciones del Estado de la seguridad pública (Borjon, 2011). Por lo que Calderón se la necesidad de “securitizar” la amenaza y posiciona como prioridad en su sexenio la “Lucha contra el Narco”.

Para lograr lo anterior, el ex presidente ejecuta una política de “militarización de la seguridad” la cual se basa principalmente en la movilización de las Fuerzas Armadas para luchar en contra del crimen organizado. Esta estrategia suele ser usada para restablecer el orden público

o para afrontar actores no estatales que representan una amenaza directa contra el Estado (Servitja, 2011).

De acuerdo con Jorge Shiavon (2014) la estrategia de Felipe Calderón se basa en tres prioridades para afrontar el tema del crimen organizado

- Defensa de la soberanía e integridad territorial mediante el incremento de las capacidades de las Fuerzas Armadas
- Reforzamiento de la seguridad fronteriza, integrado por la policía estatal y por operativos de las Fuerzas Armadas
- Cooperación internacional para la seguridad y la defensa nacional.

Por lo que la intención de esta estrategia a corto plazo fue la restitución de la autoridad y la potestad del Estado de las zonas con mayor presencia del crimen organizado. Y a largo plazo la estrategia buscaría la reconstrucción institucional de las estructuras policías y las públicas (Benítezt, 2010). De esta manera el núcleo de la estrategia fue que las Fuerzas Armadas asumieran las funciones y responsabilidades de la seguridad pública, por lo que se consideró a la “militarización” como la estrategia ideal para la lucha de los cárteles mexicanos.

Servitja Roca (2012) denominó a esta política de seguridad como la “Mexicanización de la seguridad, la cual, de manera resumida, en un sistema democrático “se utilizan las Fuerzas Armadas de manera temporal y transitoria para combatir a los grupos del crimen organizado”. Además, el autor menciona que una característica de esta política es que el crimen organizado deja de ser considerado como tema de seguridad pública y pasa a ser considerado una amenaza para la seguridad nacional ya que tiene la capacidad de desestabilizar la cohesión interna de los Estados, así como su soberanía y autoridad.

Servitja hace un concentrado de los objetivos de la “Mexicanización de la seguridad” los cuales define los siguientes:

- Diminución de homicidios vinculados al crimen organizado
- Disminución de la actividad de los cárteles con presencia en Baja California,

Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Debido que en estos estados se concentra la mayor actividad y violencia.

- Apresamiento de los líderes, de esta manera se pretendió descabezar a las organizaciones criminales de sus principales líderes. Lo anterior con la finalidad de fragmentar a los grupos y debilitarlos.
- Que el crimen organizado pase a ser una responsabilidad de seguridad pública.

Un punto importante a considerar en la estrategia fue el rol de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que se encargó de la gestión de los recursos derivados de los programas de cooperación entre México y Estados Unidos respecto al combate del crimen organizado y para detención del narcotráfico materializado como “Iniciativa Mérida” (Benítez, 2010).

En seguimiento a la estrategia de seguridad contra el narcotráfico, “Felipe Calderón, en 2006, inicia su operación destinando 6,700 soldados a Michoacán por una demanda del gobernador. En 2007 Calderón destina 24,000 soldados a los 9 estados con mayor concentración de violencia” (Benítez, 2012 p.13).

Durante el mandato de Felipe Calderón se ejecutan operaciones con presencia de las Fuerzas Armadas en 16 estados. Por lo que se calcula que el número aproximado de los efectivos participantes de la “Guerra contra el Cartel es de alrededor de 40,000 del total de 260,000 que integran las Fuerzas Armadas (Benítez, 2012 p.20). A pesar de los esfuerzos anteriormente mencionados, las operaciones no consiguen disminuir los homicidios vinculados con la violencia del crimen organizado. Por el contrario, el índice incrementa en el sexenio de Calderón. El incremento de violencia y homicidios incentivó una serie de críticas por parte de los Estados Unidos y desde la academia sobre la capacidad de Felipe Calderón para regular la seguridad y reducir el índice de homicidios relacionado con “La Guerra al Narco”

4.1.1. Iniciativa Mérida.

La iniciativa Mérida fue un acuerdo firmado por el gobierno de México y por el de Estados Unidos con la finalidad de combatir el crimen organizado bajo el principio de

responsabilidades compartidas. (Velázquez y Shiavon, 2009). Por lo que la iniciativa buscaba robustecer la guerra contra las drogas mediante el apoyo estratégico de Estados Unidos. La administración de George W. Bush se comprometió con concederle a México una ayuda correspondiente a 1,400 millones de dólares para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Desarticulación de los grupos criminales
- Fortalecimiento del Estado de derecho
- Creación de una frontera del siglo XXI
- Construcción de comunidades más fuertes

El apoyo mencionado sería a través de equipo y tecnología para las instituciones mexicanas. Por lo que el apoyo de Estados Unidos fue anunciado como un programa de transferencia tecnológica y de equipo militar. Es importante tener en cuenta que no existió presencia de milicia estadounidense en territorio mexicano.

En términos de distribución del financiamiento, la iniciativa otorgó un mayor porcentaje al apoyo de las Fuerzas Armadas y a la policía federal, en menor medida al entrenamiento de los jueces en los juicios orales y un porcentaje reducido a las organizaciones de los derechos humanos (Astorga, 2015).

Resultados del sexenio

De acuerdo a José Reveles, los siguientes puntos fueron los principales daños sociales y económicos causados por la “Guerra contra las drogas”. El autor menciona que lo que sucedió fue una tragedia humana, ya que fue una guerra contra los narcotraficantes y el crimen organizado la cual tuvo mala planificación y ejecución. Por lo que por más de cinco años de lucha los resultados fueron los siguientes:

El mandato del presidente de Felipe finalizó el 30 de noviembre de 2012, con aproximadamente 70,000 mexicanos asesinados violentamente y al menos otros 10,000 desaparecidos y no encontrados en seis años. Los costos para los civiles fueron extremadamente altos. Varios miles de homicidios y secuestros (denominados cínicamente "levantamientos") que se atribuyen a las Fuerzas Armadas y la policía que luchó contra el

crimen organizado. (Reveles, 2013).

Se incrementó el mercado interno mexicano de consumo de drogas ilícitas. Por lo que el país adquirió 1 millón de nuevos consumidores de cocaína y 1,5 millones de marihuana, junto con cientos de miles de consumidores de drogas de otra índole, dejando un total de 7 millones de adictos. Por lo que es cada vez más común que las organizaciones criminales incentiven al mercado mexicano al consumo.

Otro punto que considera el autor es que los políticos y los funcionarios que protegieron las actividades ilegales no son investigados ni castigados en México, además de los casos aislados que suelen hacerlo para apoyar a la manipulación.

El autor considera que la administración de Calderón consideró en una etapa muy tardía (2012) combatir frontalmente el lavado de dinero en el contexto del crimen organizado, el cual asciende a 40 mil millones de dólares anuales. El autor cita a Edgardo Buscaglia quien estudia el fenómeno insiste en que las incautaciones aleatorias, sin una previa investigación o campaña específica contra el lavado de dinero o un intento de llegar al origen económico de los cárteles. Por lo que solo se podría vencer al crimen cuando se pueda privar a los delincuentes de los recursos materiales que les permiten comprar los medios para generar violencia y lograr la impunidad. De acuerdo al Global Financial Integrity y a la Universidad de Columbia, los ingresos del crimen organizado en México generan entre 36 y 38 mil millones de dólares anuales, lo cual representa a un 3.6 por ciento del PIB.

El contexto en el que se implementó la estrategia de seguridad de Felipe Calderón fue bastante hostil con un alto índice de violencia y homicidios relacionados con el crimen organizado. Por lo que la opción que tomó Calderón fue ponerle una cara al crimen organizado a través de los cárteles para ejecutar acciones que conducirán a su debilitamiento y desintegración de los grupos. Es interesante que, a diferencia de administraciones pasadas, existió un cambio en la concepción respecto al crimen organizado, ya que dejó de ser tema de la seguridad pública y se convirtió en una prioridad para la seguridad nacional. Este cambio de enfoque permitió la utilización de las Fuerzas Armadas para defender el territorio nacional que había sido secuestrado por el crimen organizado.

Astorga define el contexto de Felipe Calderón como inestable, ya que el país se encontraba en un tránsito de un sistema de partido de Estado a la pluralidad democrática, sin un pacto entre los partidos y la sociedad civil para el diseño de una política de Estado. Con la ausencia de este pacto, las organizaciones criminales con grandes recursos económicos han aprovechado la fragmentación, las diferencias y la debilidad de las capacidades del Estado, para escalar los niveles de violencia extrema entre sus disputas, así como en contra de las autoridades y de la sociedad civil, con la intención de imponer sus reglas y crear situaciones de ingobernabilidad en algunas zonas de México (Astorga, 2015). Así que una democracia frágil como la mexicana no cuenta con las instituciones adecuadas y sólidas para responder con éxito contra las organizaciones criminales, por lo que el autor establece que es necesario crearlas. Ya que durante el sexenio de Felipe Calderón heredó instituciones diseñadas para funcionar con controles verticales, sin rendición de cuentas ni transparencia, corrupción y una sociedad civil desorganizada. Astorga critica a la estrategia de seguridad del gobierno federal debido a que no mostró un trabajo de inteligencia suficiente que compaginara una aplicación adecuada de la fuerza legítima, una economía de medios y eficacia en los objetivos.

Desde el enfoque del institucionalismo neoliberal se puede observar que la administración de Felipe Calderón fue activa entre sus actores intergubernamentales y los de alto nivel (gobierno de Estados Unidos). En donde todos los actores involucrados tenían como principal objetivo combatir frontalmente a los cárteles para su debilitamiento y fácil desintegración, declarando la “Guerra al narco”. Independientemente de los costos materiales o los humanos este objetivo fue alcanzado medianamente ya que, a pesar de capturar algunos integrantes de los grupos del crimen organizado, paralelamente, no se logró el restablecimiento de paz y seguridad. Este hecho es visible con el incremento de la percepción de la inseguridad ciudadana, el aumento en el índice de violencia y homicidios.

Desde el enfoque de las organizaciones internacionales como la ONU, la estrategia de seguridad de Felipe Calderón recibió bastantes críticas, ya que el uso de las Fuerzas Armadas puso en riesgo el respeto de los derechos humanos de la sociedad mexicana. En este sentido, Amnistía Internacional (organización no gubernamental defensora de los derechos humanos) señaló que los gobiernos de México y Estados Unidos deberían de haber tenido un rol más activo para garantizar y proteger las medidas necesarias para preservar los derechos humanos

(Carreño, 2007).

De acuerdo con la UNODC, las organizaciones de los traficantes no se manifestaban necesariamente mediante la violencia. Sin embargo, la violencia puede escalar cuando hay cambios en la estructura del mercado de drogas, cuando hay grupos en competencia o cuando los traficantes se sienten amenazados por la policía. En este sentido, la UNODC señaló que la presión del gobierno mexicano en el 2007 había tenido como resultado una disminución en los flujos de cocaína a través de México y un desvío de los mismos hacia América Central. Por lo que esta presión estimuló la violencia y los homicidios entre los grupos enemigos, las luchas territoriales y por las rutas más rentables. Además, estos grupos criminales se han involucrado cada vez más en otras actividades criminales, tales como el tráfico de personas, secuestro, extorsión, etc.

Desde el enfoque del Constructivismo, la cooperación internacional es indispensable para el cumplimiento de objetivos. Para ello es necesario que los actores involucrados compartieran los objetivos y los valores. Por lo que dentro del marco de cooperación de la Iniciativa Mérida ambos actores, (el gobierno mexicano y el gobierno estadounidense) reconocieron que el crimen organizado representaba una amenaza de la seguridad nacional para ambos, por lo que establecerían una serie de acciones para combatir las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado en el continente. Este marco de cooperación más allá de ser un acuerdo de paz, se convirtió en una estrategia militar y policiaca en la que los actores involucrados estaban de acuerdo.

Respecto a la identidad de Felipe Calderón como mandatario, quiso imponer una estrategia de seguridad muy prometedora desconociendo lo que implicaría. Sin embargo, los medios de comunicación hicieron lo posible por mostrar un mandatario con mano dura, se transmitieron los operativos policiales y militares, para mostrar evidencia de la incautación de presuntos traficantes o funcionarios de alto nivel que habían sido inculcados.

La estrategia de Calderón apoyada por Estados Unidos, optó por combatir el narcotráfico principalmente con el ejército focalizando sus esfuerzos en la captura de los capos del narcotráfico y en la confiscación de drogas. Sin embargo, no se combatieron los problemas internos del gobierno, como lo es la corrupción e impunidad de las instituciones de seguridad

y el sistema de seguridad. Lo anterior son problemas relacionales, esto debido que la impunidad de las instituciones públicas genera mayor corrupción, porque lo crea instituciones débiles (Rosen y Zepeda, 2014). Recursos de la Iniciativa Mérida fueron destinados a las instituciones de seguridad del gobierno federal, pero no se atendieron los problemas de los gobiernos locales, en donde el crimen organizado opera con facilidad.

4.2. Estrategia de seguridad y combate al crimen organizado en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

En el presente apartado se revisará minuciosamente la estrategia de seguridad de Enrique Peña Nieto, así como las principales acciones de política pública que buscaron reforzar la seguridad nacional y hacer un frente a la delincuencia organizada. En sus inicios, la campaña presidencial, buscó el establecimiento de una estrategia de seguridad claramente diferenciada de la estrategia de Felipe Calderón, con un menor énfasis en el uso de la fuerza. Adicionalmente, la estrategia de seguridad le otorgó una mayor importancia al crecimiento económico y a las reformas estructurales, con el fin de combatir los problemas subyacentes de la inseguridad. Por lo que en la administración fue importante deseguiritizar la política y concentrarse en los aspectos económicos del país. Sin embargo, durante el transcurso de la administración la estrategia de seguridad se mantuvo en constante cambio, alejándose cada vez de del enfoque principal que había propuesto el ex mandatario.

Una de las principales motivaciones por las cuales Peña Nieto no siguió con la guerra contra el narco de su antecesor es por la reputación internacional, la cual se había deteriorado en el sexenio anterior. Por lo que la prensa internacional saturó de historias sobre el narcotráfico en México, lo cual podría afectar directamente al turismo y a la inversión extranjera directa. Por lo anterior, Peña Nieto trató de demostrar a un país más seguro, con índices de violencia reducidos. Para lograr lo anterior uno de los principales objetivos del Plan Nacional, limpiar la imagen de México y ser reconocido como un “actor con responsabilidad global”.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció el plan de acción de la administración, en él se puede observar el enfoque de la administración de Peña Nieto. El plan buscó la ampliación del concepto jurídico de Seguridad Nacional en donde condensa una serie de elementos

globales, sociales, ambientales, económicos, políticos, de salud y tecnológicos que afectan directamente a la seguridad. En este punto, uno de los principales objetivos en materia de Seguridad Nacional, fue la ampliación del concepto, con ello el diseño de las políticas públicas estarían orientadas a responder problemáticas multifactoriales, no solo vinculadas con la violencia. El Plan Nacional de Desarrollo buscó consolidar a la Seguridad Nacional como un sistema que contribuyera a una seguridad más integral. Por lo que sus dos principales objetivos estratégicos fueron:

- Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
- Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales

Un “México en Paz” fue uno de los objetivos que estableció Peña Nieto en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En este objetivo el gobierno anunció las medidas que tomaría para redefinir el tema de la seguridad, tanto interna como externa. Una de las primeras acciones fue la desaparición de la Secretaría de la Seguridad Pública, acción que buscó diferenciarse notablemente de la estrategia de Calderón. El argumento fue que la Secretaría de Seguridad Pública había sido la encargada de instrumentar una estrategia de seguridad fallida, aumentando la tasa de homicidios. En este sentido, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y las funciones de la Policía Federal fueron absorbidos por la Secretaria de Gobernación. Además, la Secretaría de Gobernación sería el encargado de desarrollar un programa de prevención del delito. El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito, propuso “atender los factores de riesgos y de protección relacionados con la violencia y delincuencia”. El cual tuvo los siguientes objetivos:

- Generar entornos que favorecieran la convivencia y seguridad ciudadana.
- Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y de los actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.
- Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de

atención prioritaria

- Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal.
- Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la implementación de programas de prevención social.

4.2.2. Programa para la Seguridad Nacional EPN 2014-2018.

Un año después el ejecutivo publicó el Programa para la Seguridad Nacional, en donde se expuso la visión del presidente respecto a la Seguridad Nacional, así como, los objetivos y las estrategias, líneas de acción. En este apartado se pondrá especial atención a las enfoques y acciones vinculados con la cooperación internacional y la participación de México en los foros multilaterales. Esto con la finalidad de tener una visión más clara de la estrategia de seguridad, las prioridades de la administración y la agenda.

El principal objetivo del programa de seguridad fue lograr México en Paz, el cual era uno de las cinco metas nacionales presentadas en el PND. Por lo que la perspectiva del ejecutivo federal adoptó una visión con un enfoque multidimensional en la que se buscó considerar una serie de fenómenos y problemáticas sociales, económicas, tecnológicas y de salud para lograr el desarrollo del país, así como el disfrute de los derechos de sus ciudadanos.

El Programa para la Seguridad apunta dos objetivos estratégicos:

- a) Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional mediante el desarrollo y articulación permanente de los sistemas y procesos de los que dispone el Estado mexicano para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
- b) Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional a través de la coordinación de las autoridades e instituciones, para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

El Programa de Seguridad Nacional le otorgó importancia a la agenda multilateral de México. El ejecutivo estableció que ante las amenazas exteriores era necesario que la Seguridad Nacional tuviera múltiples dimensiones. Por lo anterior se consideró importante mantener el vigor y liderazgo en los foros pertinentes con la finalidad de que México se mantenga activo en la toma de decisiones internacionales. El programa realzó la importancia de cumplir con las iniciativas internacionales intencionadas para hacer frente al problema mundial de las drogas. “Así como de asumir responsabilidad ante el combate de la delincuencia organizada y la promoción de una agenda anticorrupción de alcance regional y global, temas que siguen teniendo relevancia en la agenda de la ONU y de la OEA” (Programa de Seguridad Nacional, 2014, p.5)

Además de reafirmar su compromiso para abordar el tema de las drogas, durante el programa se le dio importancia al combate en contra del tráfico ilícito de armas, así como el control en su comercio. Por lo que en el programa se establece el interés en “promover la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU (ATT), exhortando a los países que no lo hayan hecho a adherirse al instrumento y declarar su aplicación provisional”.

Respecto a la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia se procuró privilegiar al uso de inteligencia y el uso de la y la tecnología para el combate de la delincuencia organizada

Las estrategias de esta política son las siguientes:

- Prevención del delito y reconstrucción del tejido social.
- Justicia penal eficaz
- Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía
- Transformación del sistema penitenciario
- Promoción y articulación de la participación ciudadana
- Cooperación internacional
- Información que sirva al ciudadano
- Coordinación entre autoridades

- Regionalización
- Fortalecimiento de la inteligencia

En ese sentido, el papel de las Fuerzas Armadas buscó diferenciarse de la administración anterior, por lo que su principal objetivo fue coadyuvar en el mantenimiento de la Seguridad Interior para mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno. Para el mantenimiento de la Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas proseguirán en el cumplimiento de cuatro tipos de acciones:

- Operaciones para reducir la violencia, coordinando esfuerzos entre dependencias.
- Operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes.
- Operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas
- Operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales.

En el Plan de Seguridad Nacional se establece que una de las principales amenazas para México es la delincuencia organizada, la cual en los últimos años se ha reforzado gracias a que las acciones de administraciones anteriores provocaron procesos de fragmentación en las estructuras criminales, ya sea en el cambio de rutas, para el tráfico de ilícitos, el aumento del mercado interno de consumo de drogas, así como una notable diversificación de las actividades criminales. Por lo anterior el Programa Nacional de Seguridad Pública buscó coordinar las acciones federales, estatales y municipales para el enfrentamiento del fenómeno desde una perspectiva regional. Así como acciones de inteligencia para neutralizar a los grupos del crimen organizado mediante alertas tempranas. Y atender el tema del Narcotráfico mediante un esfuerzo nacional, buscando afrontar este fenómeno de manera preventiva. Esta situación ha impactado de manera negativa en la imagen de México en el exterior.

Para “mejorar” la imagen de México en el exterior, impulsarlo como potencia emergente y crear una imagen de actor global responsable se buscó adoptar una perspectiva multidimensional de seguridad. Por lo que este programa otorgó mayor importancia a las iniciativas multilaterales acordes con la agenda internacional.

El programa presentó distintos objetivos, estrategias y líneas de acción orientados a alcanzar la Seguridad Nacional. En este apartado abordaremos el objetivo que tiene una visión más global, encaminada a la cooperación internacional. Como se ha mencionado anteriormente, la administración de EPN fue de suma importancia mostrar a México como una potencia emergente y actor responsable. Por lo que la intención de este objetivo fue mostrar el compromiso de México con la preservación de la gobernabilidad del sistema internacional en el siglo XXI. En este objetivo, el programa consideró una perspectiva multidimensional en materia de seguridad internacional. Por lo que le otorgó importancia a las iniciativas multilaterales acordes a los principios de política exterior.

Tabla 2. *Estrategias y líneas de acción del objetivo específico 2.3 para “Contribuir al mantenimiento de un entorno internacional estable que favorezca los intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano”*

Estrategia	Línea de acción
Fortalecimiento del desarrollo fronterizo y regional como elemento de Seguridad Nacional del Estado Mexicano	<p>Participar y coordinar la promoción del desarrollo fronterizo con Estados Unidos en los ámbitos de seguridad, competitividad, infraestructura y energía.</p> <p>Coordinar y promover el desarrollo fronterizo con Guatemala y Belice, así como la evaluación de proyectos en materia de infraestructura.</p>
Gestionar la agenda migratoria desde una perspectiva integral que incluya acuerdos con expulsores de migrantes	<p>Impulsar acuerdos de cooperación con países expulsores de migrantes para actuar coordinadamente y brindar atención integral al fenómeno migratorio regional.</p> <p>Armonizar la legislación nacional en materia de trata de personas con los tratados internacionales y promover su instrumentación.</p> <p>Impulsar iniciativas multilaterales conjuntas con países que tengan visiones afines en materia de migración.</p> <p>Promover la cooperación con otros países para fortalecer constantemente los sistemas nacionales de registro de datos para facilitación migratoria.</p>

<p>Promover acciones de cooperación en materia de seguridad internacional con un enfoque multidimensional</p>	<p>Consolidar la visión de responsabilidad compartida con Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza, con énfasis en aspectos preventivos y de desarrollo social.</p> <p>Impulsar junto con América Latina y el Caribe la cooperación en materia de seguridad y contra el narcotráfico y la farmacodependencia.</p> <p>Promover proyectos de cooperación con América Central y el Caribe en materia de desastres naturales, infraestructura y turismo.</p> <p>Propiciar la participación en foros y mecanismos internacionales y regionales en materia de seguridad desde una perspectiva multidimensional</p>
<p>Impulsar acciones encaminadas al cumplimiento de instrumentos internacionales en materia de no – proliferación y desarme</p>	<p>Incentivar el fortalecimiento de las normas de Derecho Internacional Humanitario, incluyendo las prohibiciones sobre las municiones en racimo y minas terrestres antipersonal</p> <p>Promover la universalidad y cumplimiento de los tratados de desarme y no proliferación de armas nucleares de destrucción masiva.</p> <p>Promover la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas y su implementación</p> <p>Impulsar el cumplimiento de los instrumentos internacionales relativos al tráfico de armas pequeñas y ligeras</p> <p>Participar activamente en los regímenes multilaterales de control de exportaciones para contribuir a evitar la proliferación de armas de destrucción en masa y sus vectores.</p>
<p>Impulsar iniciativas en foros multilaterales para contribuir a la Seguridad Nacional e Internacional desde una perspectiva multidimensional</p>	<p>Impulsar y apoyar acciones para prevenir y combatir el terrorismo internacional en todas sus formas y expresiones.</p> <p>Impulsar y fortalecer la cooperación regional e internacional en materia de cambio climático, biodiversidad y medio ambiente.</p> <p>Contribuir a los nuevos retos en materia de delincuencia organizada transnacional.</p> <p>Fomentar el debate internacional en torno a la definición de una nueva estrategia para hacer frente al problema mundial de las drogas.</p> <p>Participar activamente en foros internacionales para fortalecer la vigilancia epidemiológica y la protección de la salud global.</p> <p>Impulsar la iniciativa de seguridad internacional en foros multilaterales, para contribuir a garantizar la paz y seguridad en México.</p>

Fortalecer las capacidades del Estado en las fronteras y puertos a efecto de ordenar los flujos comerciales y migratorios	<p>Integrar grupos de trabajo para el análisis de temas en materia de flujos comerciales y migratorios.</p> <p>Implementar procedimientos tecnológicos y de infraestructura para el control de flujos comerciales y migratorios.</p> <p>Fortalecer las capacidades en las fronteras y puertos para la vigilancia de los flujos comerciales y migratorios.</p>
Fortalecer los Comités de Seguridad en las fronteras del país	Establecer filtros de verificación de mercancías y vehículos de procedencia extranjera.

Elaboración propia con información del Programa Nacional para la Seguridad 2014-2018⁹

Realizando una revisión del Programa para la Seguridad Nacional se pueden observar los objetivos, estrategias y líneas acción que fueron de gran prioridad para el ejecutivo. Las decisiones tomadas y la estructuración del programa, así como del Plan Nacional de Desarrollo se pueden comprender por el gran interés de Enrique Peña Nieto (PRI) por restablecer la imagen de México en el exterior. El lograr lo anterior se traduciría en un mayor turismo e inversión extranjera de acuerdo con el PND, lo cual habría una mejora en la economía y reduciría la violencia bajo este supuesto.

El ex mandatario quiso diferenciar notablemente su estrategia con la del sexenio pasado, otorgando importancia a los problemas subyacentes de la inseguridad, así como evitar el combate frontal con el crimen organizado. Además, resaltó la importancia de la presencia de México en los foros multilaterales en temas de seguridad multidimensional, para “cambiar” la imagen de México en el exterior con una más positiva.

Revisando el objetivo 2.3 el cual buscó contribuir al establecimiento de un entorno internacional estable, se pueden observar las prioridades de la agenda respecto a las actividades del crimen organizado. En un principio el ejecutivo establece que las prioridades

⁹ El Programa Nacional de Seguridad 2014-2018 fue un esfuerzo del ejecutivo por la implementación de una estrategia de seguridad con un enfoque multidimensional. Con la participación de las autoridades, sociedad civil y la academia. La Tabla 2 aborda el objetivo más enfocado a la cooperación internacional para la seguridad. Por lo anterior se consideró necesario sumarlo al análisis. Disponible en: <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico----programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>.

de la agenda de seguridad de la administración, están alineadas a las de la agenda internacional de las organizaciones, en este caso con la de la ONU y de la OEA. Sin embargo, la administración le cedió prioridad al tema del combate de las drogas, así como el tráfico de armas, realzando el interés en la promoción del Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU.

En el rubro de las actividades del crimen organizado, este objetivo plantea líneas de acción en materia de combate a las drogas, tráfico de armas, con mayor énfasis, así como en materia de trata de personas y tráfico de migrantes. Por lo que no se plasma ningún interés en crear una estrategia para combatir el lavado de dinero, el cual es una de las actividades del crimen organizado de suma importancia, ya que es la acción que permite el financiamiento de las otras actividades ilícitas. Esto significaría dos cosas: en primer lugar, que la administración desconoce la importancia de abordar el lavado de dinero para la prevención de la ejecución de las actividades del crimen organizado, o que el ejecutivo no le da importancia a la detección temprana de esta actividad porque se encuentra vinculada con él.

Por lo que las acciones para combatir la delincuencia organizada siguen en la misma línea, dando mayor importancia al combate del narcotráfico y al tráfico de armas. Por lo que se podría pensar que la estrategia se diferencia en gran medida a la estrategia de la administración de Felipe Calderón.

4.2.3 Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el presente apartado se realizará un recuento de las acciones de la SRE para abordar la problemática del crimen organizado transnacional en el marco de la OEA y la ONU, mediante sus agencias especializadas. La intención de este ejercicio es conocer los temas prioritarios de la agenda de la administración de Enrique Peña Nieto, así como el seguimiento de los proyectos y programas ejecutados. Asimismo, este ejercicio servirá para conocer de qué manera están alineadas las acciones de la administración con la oficina de la UNODC en México. Y así conocer la agenda internacional para abordar la problemática y los esfuerzos del gobierno mexicano.

Primer Informe de Labores de la SRE 2012-2013

En el inicio del informe se puede observar el apartado llamado, “Ampliar y fortalecer la presencia de México en el Mundo: La política Exterior en el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto”, el cual plasmó la importancia del gobierno en el fortalecimiento de la presencia de México en el mundo, específicamente en la región de América Latina y el Caribe. Se realiza una descripción de las actividades de la cancillería en temas de cooperación, así como visitas y reuniones con presidentes y cancilleres de países de América Latina y la actuación de México en los organismos internacionales.

Tabla 2.1. *Primer Informe de Labores de la SRE 2012-2013*¹⁰

Tema	Lugar	Fecha	Descripción
Tráfico de armas	Nueva York, EUA	2 de abril de 2013	Adopción del primer Tratado sobre el Comercio de Armas de las Naciones Unidas (ATT por sus siglas en inglés) El cual busca regular las transferencias internacionales de armas convencionales. Es considerado relevante porque el Tratado estableció las bases para la construcción de régimen de control de armas convencionales, el cual es aplicable para las actividades vinculadas al movimiento a través de la frontera.
Drogas	Nueva York, EUA	12 de diciembre 2012	Presentación de la Resolución de México denominada Resolución “Ómnibus Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de las Drogas” en el marco de la ONU. La cual analizaba el problema mundial de las drogas.
	Viena, Austria	11-15 de marzo 2013	Participación en la Comisión de Estupefacientes en donde se presentaron los proyectos de resolución relacionados a la labor del grupo de trabajo sobre Financiamiento y Gobernanza (FinGov) de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

¹⁰En la presente investigación se consideró necesario el análisis de cada uno de los Informes de Labores de la SRE, ya que es la instancia con mayor actividad de cooperación en el marco de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Revisando a detalle cada uno de los eventos se puede señalar las prioridades tanto del ejecutivo como del sistema internacional. Disponible en: <https://sre.gob.mx/organo-interno-de-control-en-la-SRE/75-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-gubernamental/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-gubernamental/1548-primer-informe-de-labores>

	Viena, Austria	26 al 18 de junio de 2013	(UNODC), en donde se resalta la propuesta del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para prolongar el mandato del grupo de trabajo por dos años, con la intención de lograr un fortalecimiento del dialogo. Se discutió además sobre una estrategia integral para contrarrestar el problema mundial de drogas.
	Viena, Austria	26 de junio de 2013	Participación de México en el taller técnico del proyecto de la UNODC “Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en el Terrorismo Mexicano” para conocer las técnicas estadísticas para la estimación de las áreas cultivadas.
	Washington, D.C, EUA.	20 al 22 de mayo de 2013	Sesión Especial de la Comisión de Estupefacientes, se realizó el lanzamiento del Informe Mundial de Drogas 2013, UNODC, Se destacó la evolución del problema de las drogas, por lo que es necesaria la responsabilidad compartida entre los Estados.
	Lima, Perú	Marzo, 2013	Participación de México en 2013 en las Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, se analizó la situación de la cooperación multilateral en las iniciativas interamericanas antidroga, además de las nuevas tendencias de abordaje del problema a través de proyectos y programas de prevención social de la delincuencia, así como el desarrollo de estrategias hemisféricas para la implementación de un modelo comunitario para la disminución de la demanda de drogas. Taller de Capacitación para las Entidades Coordinadas Nacionales, en donde se valoró en Mecanismo de Evaluación de la CICAD.
Delincuencia organizada transnacional	Washington, D.C., EUA	11 de marzo 2013	Participación del gobierno mexicano en la Cuarta Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada de la OEA. Discusión sobre la creación de futuras estructuras para el establecimiento de una Comisión Interamericana contra la Delincuencia Organizada.
Tráfico de personas y tráfico	Nueva York, EUA	13 y 14 de mayo de 2013	Participación en la Reunión de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la Trata de

ilícito migrantes	de	Personas. México enfatizó que el fenómeno encuentra lugar en escenarios donde es latente la desigualdad, así como la ausencia de gobernabilidad. Comentó que el país trabaja por reformas legislativas para la erradicación de este fenómeno criminal, como lo fue la reciente publicación de la Ley General de Víctimas.
Viena, Austria	22 al 24 de julio de 2013	<p>Junto con la UNODC se llevó a cabo el proyecto de “Cooperación entre México y Centroamérica para Prevenir y Combatir el Tráfico Ilícito de Migrantes”. El objetivo fue brindar a las autoridades involucradas, así como los elementos políticos y técnicos para la elaboración de esquemas para la protección de los migrantes.</p> <p>Participación del Taller Interregional para el Fomento de la Cooperación para la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Se compartieron las mejores prácticas y acciones para el combate del este crimen con la finalidad de fortalecer la cooperación internacional en este rubro</p>

*Elaboración propia con información del Primer Informe de Labores de la SRE 2012-2013

En el primer informe se puede observar un esfuerzo por parte de la administración para atender la problemática del tráfico de armas, por lo que se firmó el “Tratado sobre el Comercio de Armas de las Naciones Unidas”, el cual tiene la finalidad de controlar las transferencias de armas convencionales. El tratado se consideró importante porque estableció las bases para establecer un marco de cooperación durante esta administración para atender la problemática.

No se dejó a un lado el tema de las drogas, por lo que fue el rubro del crimen organizado que tuvo mayores reuniones y acontecimientos. Se puede observar un compromiso notable por parte de la administración para atender la problemática, así como esfuerzos internacionales. El gobierno mexicano propuso una resolución ómnibus denominada “Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de Drogas”. Esta resolución plantea un llamado para fortalecer el diálogo y la cooperación internacional, así como para lograr mejores resultados en la disminución de la demanda y oferta de drogas ilícitas. Además, esta

resolución realza la importancia de considerar las nuevas dimensiones del fenómeno, por lo que es necesario trabajar en la prevención de la violencia y las consecuencias negativas en el tejido social, salud, economía, derechos humanos e impartición de justicia (SEGOB, 2014).

En el marco de la OEA, en el rubro de las drogas ilícitas, hubo participación de México en las sesiones de la CICAD. Durante las sesiones se analizó la situación de la cooperación multilateral en las iniciativas relacionadas con el problema de las drogas, buscando abordar la situación mediante proyectos y programas de prevención social de la delincuencia. En este sentido la visión con el ejecutivo mexicano y la OEA para abordar el problema de las drogas están alineadas, ya que buscan establecer marcos de cooperación para abordar la situación no de manera frontal, sino abordando los problemas subyacentes como la violencia y la situación económica de los países.

Respecto al crimen organizado de la trata de personas, en las reuniones de alto nivel de la ONU, México destacó que la problemática surge en lugares en donde la gobernabilidad es inexistente, porque lo que comprometió mediante sus reformas legislativas en erradicar este fenómeno mediante la Ley General de Víctimas. La administración demostró su compromiso en abordar la problemática lo cual es importante ya que visibiliza la importancia que tienen las víctimas de la trata. Sin embargo, es sustancial observar si esta intención tuvo efectos puntuales al final del sexenio.

Con relación al tráfico de migrantes, México impartió un taller interregional para fomentar la cooperación para la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes en el marco de la UNODC. En este rubro México mostró interés en la problemática con la problemática del tráfico de migrantes, por su participación activa en los foros multinacionales.

En el primer informe de la SRE se observan los esfuerzos de la administración por “renovar” la imagen de México en el exterior, mostrando un país con iniciativa y con interés en abordar las actividades de la delincuencia organizada transnacional, así como un actor comprometido y con responsabilidad global. Además, se puede observar las prioridades de la agenda internacional, en este caso el tema de las drogas ilícitas, seguido del tráfico de migrantes, trata de personas y el tráfico de armas. Se puede notar la ausencia de la actividad ilícita del lavado de dinero, lo cual quiere decir que no existe un marco de cooperación para abordar la

problemática y por ende que no se encuentra en la agenda internacional.

Tabla 2.2. *Segundo Informe de labores de la SRE 2013-2014*

Tema	Lugar	Fecha	Descripción
Tráfico de armas	Ciudad de México, México	8 y 9 de septiembre de 2014	Primera Conferencia de los Estados Parte del Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT) en donde México fue sede.
Drogas	Viena, Austria	Diciembre 2013	El gobierno mexicano presentó ante la Asamblea General de la ONU la resolución ómnibus “Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de las Drogas”. La resolución fomenta la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la creación de una estrategia integral para afrontar el problema de las drogas a nivel mundial.
	Viena, Austria	Marzo 2014	Participación de México en el periodo de sesiones 57° de la Comisión de Estupefacientes y el Examen de Alto Nivel sobre la aplicación de la Declaración Política y del Plan de Acción.
	Washington DC., EUA	29 de abril al 1° de mayo 2014	Participación de la SRE en el periodo de sesiones 55° de la CICAD. En donde se estableció el Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento.
Delincuencia organizada transnacional	Washington DC., EUA	24 y 25 de abril 2014	Participación de la SRE en la Reunión de las Autoridades Nacionales en Materia de Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA. En donde se intercambiaron opiniones respecto a las posibles estructuras que se pudieran utilizar para abordar dicha problemática
	Viena, Austria	26 al 28 de mayo de 2014	México presidió la 2da Reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Armas de Fuego. En donde se emitieron recomendaciones para establecer equivalencias en terminologías y conceptos en materia de armas.
Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	Nicaragua, Managua	24 de junio de 2014	Participación de México en la reunión de funcionarios para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de OIM (Organización Mundial de Migración) junto con la OEA

Paraguay	Junio, 2014	Participación de México en la resolución “Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños y Adolescentes”. Adoptada en el marco de la OEA.
Ciudad de México, México	27 al 30 de mayo de 2014	México, junto con la UNODC y los países de Centroamérica implementaron un proyecto de “Promoción para la Cooperación entre México y Centroamérica para Prevenir y Combatir el Tráfico Ilícito de Migrantes.

*Elaboración propia con información del Segundo Informe de Labores de la SRE 2013-2014.

En el Segundo Informe de Labores se puede observar poca actividad en el tema de las armas, ya que solo que llevó a cabo la Primera Conferencia de los Estados Partes sobre el Comercio de Armas con sede en la Ciudad de México. En el informe no se da mucho detalle de los temas abordados en la conferencia, solo se limitó a mencionar que los países miembros discutieron respecto a la próxima conferencia.

En el tema de las drogas se vuelve a discutir la resolución omnibus “Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de Drogas” en donde la administración invita a los miembros parte en participar en la elaboración de una estrategia integral para abordar la problemática mundial. Asimismo, dentro del marco de la CICAD, se consideró el enfoque de la salud pública en el tratamiento al problema de las drogas, así como la búsqueda de la prevención integral y la búsqueda de la reducción de la demanda. En el mismo marco la SRE participó en el establecimiento de un grupo de trabajo sobre alternativas al encarcelamiento

Respecto a la delincuencia organizada transnacional se discutieron propuestas para futuras estructuras para abordar el fenómeno criminal regional. Asimismo, en el marco de la ONU se discutió sobre el tráfico ilícito de la vida silvestre, donde se reconoció que era un delito equiparable a la trata de personas o al narcotráfico. Sin embargo, no se ha visto interés por parte del ejecutivo por establecer una estrategia que reduzca este flagelo.

En el rubro de la trata de personas y el tráfico de migrantes la administración le dio seguimiento a los eventos y conferencias que se llevaron a cabo en el informe anterior.

México participó en la reunión de funcionarios para prevenir y combatir el flagelo en el marco de la OEA, en donde nuestro país compartió los progresos alcanzados. Así como su participación en la resolución de la prevención y erradicación de la explotación sexual en niños y adolescentes dentro del mismo marco. Mientras que, en el marco de la

UNODC, se le dio seguimiento a proyecto para la promoción de la cooperación entre México y Centroamérica para la prevención del tráfico ilícito de migrantes.

El segundo informe no presentó grandes diferencias respecto a temas y prioridades, se puede observar que es un seguimiento del anterior informe. La agenda internacional, así como el ejecutivo, ha brindado especial atención en el tema de la trata de personas y el tráfico de migrantes, ejecutando acciones de cooperación internacional. Es rescatable el hecho que las acciones de cooperación no giran solo en torno al fenómeno del narcotráfico, sino que poco a poco ha existido apertura para combatir las otras actividades de la delincuencia organizada.

Tabla 2.3. *Tercer Informe de la SRE 2014-2015*

Tema	Lugar	Fecha	Descripción
Tráfico de armas	Ciudad de México, México	24 al 27 de agosto de 2015	México fue sede en la Primera Conferencia de los Estados Partes del Tratado sobre comercio de Armas Se discutió el Reglamento de Procedimiento de la Conferencia, así como la creación de la Secretaría del Tratado y Reglamento Financiero.
	Nueva York, EUA	1 al 5 de junio de 2015	Participación de México en la Segunda Reunión Abierta de Expertos Gubernamentales del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos en donde se discutió en materia de registro y rastreo de armas pequeñas y ligeras.
Drogas	Viena Austria	Diciembre,2014	México presentó ante la ONU la Resolución omnibus “Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de las Drogas. Participación en el 58° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes. Se enfatizó la

	Viena, Austria	Marzo, 2015	necesidad de abordar el desafío global mediante la responsabilidad común, prevención de los daños vinculados al mercado ilícito de drogas.
	Guatemala, Guatemala	21 de noviembre de 2014	Participación de México en el 56° periodo de Sesiones de la CICAD. Se conformó el grupo de trabajo para la realización de un plan de acción 2016-2020 de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD. Se abordaron nuevos enfoques en donde se centraría al individuo y la importancia de la salud pública, se propone una política de prevención social para el fortalecimiento del tejido social.
Delincuencia organizada transnacional	Viena, Austria	6 al 10 de octubre de 2015	Participación en la Séptima Conferencia de Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Se incorpora un análisis relacionado con los acuerdos de cooperación en asuntos penales. Adicionalmente se presentó la resolución “Importancia del Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones”. La cual promueve la cooperación internacional y las mejores prácticas en el uso de tecnología para el registro de armas.
Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	Managua, Nicaragua	24 de noviembre de 2014	Asistencia a la reunión de la Red de Funcionarios para Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en la Conferencia Regional sobre Migración. Se presentaron los avances en torno al Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
	Brasilia, Brasil	4 y 5 de diciembre 2014	Participación de la Cuarta Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas. En donde se destaca la contribución con elementos en materia de protección y atención de las víctimas, en donde se estableció el II Plan de Trabajo para combatir la Trata de Personas en Hemisferio Occidental 2015-2018.
		25 de febrero de	La SRE en coordinación con el Grupo

2015

Ad Hoc, implementó en proyecto “Promoción de las Cooperación de México y Centroamérica para Prevenir y Combatir el Tráfico Ilícito de Migrantes”, con la asistencia técnica de la UNODC.

*Elaboración propia con información del Tercer Informe de Labores de la SRE 2014-2015.

En el tercer informe se puede observar la iniciativa de México respecto al fenómeno del tráfico de armas, durante este periodo el gobierno mexicano fue sede de la Primera conferencia de los Estados Parte del Tratado sobre el Comercio de Armas, en donde el país encabezó los trabajos preparatorios de la conferencia. En este momento se nombró a México como Subsecretario Provisional del ATT, con el apoyo de la ONU. En este rubro el ejecutivo quiso visibilizar el liderazgo de México en la cuestión, estrategia que había tenido resultados en su momento.

Nuevamente en el rubro del problema mundial de las drogas, México refrendó su compromiso para hacer frente a esta problemática mediante la resolución “Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de las Drogas”. Asimismo, en el marco de la ONU, México participó en las sesiones de la Comisión de Estupefacientes en donde se enfatizó la necesidad de encarar este desafío mundial considerando la responsabilidad compartida, la prevención, los estragos sociales vinculados con el mercado ilícito de las drogas.

En el marco de la OEA, México fue partícipe en la elaboración de un Plan de Acción 2016-2020 de la Estrategia Hemisférica de la CICAD. El gobierno mexicano participó como panelista y moderador en la conferencia “Desafíos y Estrategias para el Abordaje del Problema de las Drogas en Centroamérica, desde el ámbito de la Salud Pública”. Esta participación fue relevante ya que se abordaron nuevos enfoques sobre el problema de las drogas. Desde el enfoque de la salud pública, la problemática se abordaría con la facilitación de atención médica, tratamiento y rehabilitación. Dando prioridad a una política en mayor medida de prevención social que coercitiva. El enfoque alterno al confortativo para abordar la problemática de las drogas está alineado con la visión de Peña Nieto para abordar la problemática.

En el rubro de delincuencia organizada transnacional, México participó en la séptima conferencia de Palermo (Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional) en donde participó con un análisis relacionado con los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia penal. En el mismo evento se presentó una resolución en materia de armas de fuego, la cual fomenta la cooperación internacional y una mejor tecnología para la marcación y registro de armas.

En materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes México se mantuvo activo en la participación de eventos regionales para abordar la problemática, en donde comparte su experiencia para el abordaje y prevención de los flagelos, así como su experiencia en la protección de las víctimas. En el marco de la UNODC, se le dio seguimiento al proyecto de “Cooperación entre México y Centroamérica” para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes. En la anterior participación se publicaron los criterios interinstitucionales entre autoridades de gobierno, instancias autónomas de promoción y defensa de los derechos humanos, así como organizaciones de la sociedad civil.

Con el tercer informe, la administración demuestra su interés en considerar las otras actividades del crimen organizado además del problema de las drogas lo cual es importante ya que no sesgan los esfuerzos a una sola actividad. En este punto México hace un esfuerzo por tener liderazgo en el tema de la trata de personas y tráfico de migrantes. A pesar del esfuerzo que ha realizado en los foros multilaterales, es importante evaluar su desempeño nacional, para observar la congruencia del gobierno mexicano entre la imagen que quiere dar y las acciones que ejecuta.

Tabla 2.4. Cuarto Informe de labores de la SRE 2015-2016

Tema	Lugar	Fecha	Descripción
Tráfico de armas	Ciudad de México, México	4 y 5 de abril de 2015	México fue sede de la Cuarta Conferencia de Estado Parte de la Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. En donde se adoptaron dos documentos: Curso de Acción 2018-2022 para la Aplicación de la Convención y la “Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Erradicar la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.
	Quinta México	Roo, 24 al 27 de agosto de 2015	México presidió la Primera Conferencia de los Estados Parte del Tratado sobre Comercio de Armas en donde se llevó a cabo la adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas.
	Ciudad de México, México	31 de mayo de 2015	Presentación del informe anual de la ATT ante la Secretaría del Tratado con información sobre las exportaciones e importaciones ejecutadas en 2015.
		6 al 10 de junio de 2016	Participación en la Sexta Reunión Bienal de los Estados para Examinar la Ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.

Drogas	Nueva York, EUA	2016	La delegación de México asistió a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de Drogas en donde se adoptaron siete recomendaciones para abordar la problemática.
	Ciudad de México, México	Septiembre, 2015	La SRE y la UNODC organizaron la Conferencia Internacional” Previendo y revirtiendo las consecuencias sociales del problema mundial de las drogas: buenas prácticas y lecciones aprendidas”
	Viena, Austria	14 al 22 de marzo 2016	Participación en el 59° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes para el acercamiento de distintos enfoques. Junto con la delegación de Costa Rica impulsó la Resolución “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas” Una de las principales aportaciones de esta serie de reuniones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas es la reforma del régimen internacional de control de drogas ya que se encuentra centrado en la salud, así como en la necesidad de proteger los derechos humanos y que las políticas estén orientadas al desarrollo.
Delincuencia Organizada transnacional	Viena, Austria	28 y 30 de septiembre y 6 al 7 de junio del 2016	Participación de dos grupos de trabajo para el establecimiento de un Mecanismo de examen de la Convención de Palermo. se presentó una propuesta para la ejecución de un Mecanismo de examen en el marco de la 8 Conferencia de Estados Parte de la Convención de Palermo.
	Viena, Austria	9 de julio de 2016	Participación de México en el Grupo de Trabajo de Armas de Fuego de la Convención de Palermo. el gobierno propuso el desarrollo de un sistema global de rastro y registro de armas de fuego, así como de sus piezas, componentes y municiones.
Trata y tráfico de personas	Viena, Austria	7 de septiembre de 2015	Participación de la SRE con el Grupo Ad Hoc para la implementación del proyecto de “Promoción de la Cooperación entre México y Centroamérica para Prevenir y Combatir

		el Tráfico Ilícito de Migrantes,”. Con la asistencia de la UNODC, 7 de septiembre de 2015 Campaña “El Tráfico Ilícito de Migrantes es un negocio mortal que fortalece a la delincuencia organizada”.
Viena, Austria	18 al 20 de noviembre de 2015	Asistencia a la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes de la Convención de Palermo en donde se compartieron experiencias internacionales para la prevención del flagelo.

*Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Labores de la SRE 2014-2015.

La administración de Peña Nieto se mantuvo bastante dinámica en el rubro de tráfico de armas. México fue sede de las conferencias contra el tráfico ilícito de armas, en el marco de la CICAD. Además, fue sede de las conferencias sobre el comercio de armas en donde se adoptó el Tratado sobre el Comercio de Armas. Las mencionadas acciones fueron las más relevantes durante el informe, ya que al igual que los anteriores informes, se le ha dado seguimiento al compromiso de la administración por abordar la problemática del uso inadecuado de las armas.

Respecto al tema de las drogas, México tuvo una constante presencia en los foros internacionales para abordar la problemática. La administración demostró su compromiso internacional para buscar alternativas para abordar la problemática. En este sentido se le ha dado continuidad a abordar la problemática desde una perspectiva de salud con la intención de respetar los derechos humanos y así buscar estrategias que incentive al desarrollo integral de la sociedad.

En el rubro de delincuencia organizada transnacional se le otorgó nuevamente importancia al tema del tráfico de armas. En uno de las conferencias la administración mexicana le dio seguimiento a la propuesta internacional para el desarrollo global de registro de armas de fuego.

En el marco de la UNODC se le otorgó seguimiento a la cooperación internacional entre el gobierno mexicano y Centroamérica para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes. Es importante denotar a esta actividad del crimen organizado como un crimen mortal e importante abordar y prevenir.

Durante el cuarto informe de gobierno el gobierno mexicano realizó grandes esfuerzos para liderar distintos foros para abordar las distintas actividades del crimen organizado. La administración otorgó un gran número de recursos económicos, humanos y materiales para demostrar a la comunidad internacional en ser un país con responsabilidad global. Sin embargo, los acontecimientos que han surgido al interior de las fronteras mexicanas han manchado todos estos esfuerzos. Por lo que se puede decir que el gobierno de Peña Nieto invirtió mayores recursos para tener una imagen positiva internacional a ser un gobierno eficiente que proporcione seguridad a sus nacionales

Tabla 2.5. Quinto Informe de labores de la SRE 2016-2017

Tema	Lugar	Fecha	Descripción
Tráfico de armas	Nueva York, EUA	19 al 23 de marzo 2017	Participación en la Tercera Conferencia de las ONU para evaluar los progresos logrados en la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
	Ginebra, Suiza	11 al 15 de septiembre	Asistencia de las tres rondas de consultas hacia la Tercera Conferencia de los Estados Partes del Tratado de Armas sobre el Comercio de Armas (TCA).
Drogas	Viena, Austria	2016	Participación activa en el 71º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU para patrocinar la Resolución Ómnibus denominada Cooperación internacional para contrarrestar el problema mundial de las drogas, misma que fue adoptada por consenso.
	Washington, D.C., EUA	Septiembre, 2016	México conjunto con la OEA organizaron de una serie de diálogos de discusión y análisis del problema mundial de drogas con la participación de autoridades nacionales, internacionales y representantes de organismos internacionales especializados.
	Washington, D.C., EUA	2 al 4 de noviembre de 2016	Aprobación del Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020, En donde se establecen los cinco ejes estratégicos, en el marco de la CICAD.
Delincuencia organizada	Viena, Austria	17 al 21 de octubre 2016	El gobierno encabezó la 8º Conferencia de Estados Partes de la Convención de

transnacional			Palermo. Adopción de la resolución mexicana para el cumplimiento del Protocolo de Palermo contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego. Se realizó una resolución por parte de las delegaciones de México, Canadá y Estados Unidos para fortalecer la cooperación en materia penal.
	Viena, Austria	8 al 10 de mayo de 2017	Presentación de trabajos de la Quinta Reunión del Grupo de Trabajo sobre el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego de la Convención de Palermo. Esfuerzos para la revisión del examen que permitiría el cumplimiento de la instrumentación del Protocolo de Palermo, así como el análisis de los aportes del Protocolo en referencia con los cumplimientos del ODS.
	Nueva York, EUA.	19 de junio de 2017	Participación de Cancillería en el Debate de Alto Nivel sobre la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. México ratificó la importancia del instrumento y la necesidad de disponer de un Mecanismo de Examen para que los Estados Miembros puedan ver su progreso en el abordaje del fenómeno.
	Washington D.C., EUA	3 al 4 de abril de 2017	Asistencia de la SRE en la reunión Puntos de Contacto en Materia de Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, para el intercambio de información, buenas prácticas y estrategias para abordar el fenómeno en colaboración con los miembros de la OEA.
Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	Viena, Austria	1 y 2 de septiembre de 2017	SRE trabajó en conjunto con la consultora Marika McAdam, quien forma parte del Programa Global contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes de la UNODC. Elaboración de un documento temático sobre el flagelo con un enfoque para analizar el beneficio económico y material del delito.

Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Labores de la SRE 2014-2015.

Así como en los informes anteriores, se le dio seguimiento al programa de Acción para

prevenir y erradicar el tráfico ilícito de armas en el marco de la ONU. Asimismo, se le dio continuidad al nuevo Tratado sobre el Comercio de Armas. México ha mostrado un participación activa e interés en abordar la problemática.

En el rubro del combate de drogas, la administración les dio seguimiento a las reuniones anuales en el marco de la ONU y OEA. En este sentido se aprobó el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 de la CICAD, este plan de acción es importante porque refuerza de manera estructurada la cooperación internacional del hemisferio.

En el marco de la delincuencia organizada transnacional, la administración le ha dado seguimiento a protocolo contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego en el marco de la ONU. En donde se intensificaron esfuerzos de cooperación en materia penal con los gobiernos de Canadá y Estados Unidos. En el mismo rubro se realizaron estrategias para la evaluación del fenómeno de la delincuencia organizada transnacional dentro de los países. En el marco de la OEA existieron esfuerzos en conjunto para el intercambio de información y de buenas prácticas entre los países del hemisferio.

En el fenómeno de la trata de personas y tráfico ilícitos de migrantes no existió mucha actividad. En el marco de la UNODC se realizó un documento para conocer el beneficio económico del fenómeno de estas dos actividades del crimen organizado. Es de suma importancia que los gobiernos tengan conciencia del alcance económico de este fenómeno. Durante el quinto informe se puede observar que no existió gran actividad, solo se le dio continuidad a la participación en los foros internacionales.

Tabla 2.6. Sexto Informe de Labores de la SRE 2017-2018

Tema	Lugar	Fecha	Descripción
Tráfico de armas	Ginebra, Suiza	11 al 15 de septiembre 2017	Participación en la Tercera Conferencia de los Estados Parte del Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT). México promovió y pronunció el trabajo en conjunto para abstenerse de realizar transferencias a Venezuela.
	Lima, Perú	13 y 14 de febrero de 2018	Asistencia en la Reunión regional preparatoria de América Latina de la Tercera Conferencia de la ONU para

			<p>evaluar los resultados obtenidos en la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas.</p> <p>Reunión del Comité Preparatorio para la Tercera Conferencia de la ONU para revisar los avances del Programa de Acción de armas. México tuvo como iniciativa la implementación de un mecanismo de intercambio de información entre los Estados parte para la prevención desvío del tráfico ilícito.</p> <p>La SRE presidió la primera Reunión de Presidentes de Órganos de Gobierno y Secretariados de Instrumentos y Mecanismo internacionales relacionados con arma en la llamada reunión “Construyendo sinergias para prevenir y combatir el tráfico ilícito para alcanzar los ODS 16.4”. Se contó con la presencia de la ONU y la OEA.</p> <p>México fue anfitrión de la Cuarta Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego (CIFTA). Se adoptó el Curso de Acción para la aplicación de la declaración “Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Erradicar la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego”.</p> <p>México presidió la Reunión de Expertos sobre Armas de Fuego de la Convención de Palermo, en donde se adoptaron recomendaciones enfocadas al fortalecimiento de la cooperación internacional para la criminalización, investigación y persecución del tráfico ilícito de armas de fuego.</p>
	Nueva York, EUA	19 al 23 de marzo de 2018	
	Ciudad de México, México	3 de abril de 2018	
	Ciudad de México, México	4 y 5 de abril de 2018	
	Viena, Austria	2 y 3 de mayo de 2018	
Drogas	Guatemala, Guatemala	2 al 6 de octubre 2017	<p>Presidencia de México en la Participación de México en la 27ª Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales para el Combate del Tráfico Ilícito de Drogas. Se acordó en fortalecer la coordinación de las plataformas de comunicación regionales que facilitan la aplicación de las leyes de la materia en la región. Se analizó la relación entre el tráfico de drogas y el lavado de dinero.</p> <p>Presentación de la resolución “Cooperación Internacional para</p>
	Viena, Austria	19 de diciembre de	

		2019	abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas” en la 72ª Asamblea de la ONU, en donde se destacó la importancia del fortalecimiento de la perspectiva de género en las políticas y programas.
	Viena, Austria y Washington D.C., EUA	Diciembre 2017	Por primera vez México asumió la Presidencia en la Comisión de Estupefacientes de la ONU y de la CICAD de la OEA. En la primera instancia se presentó la Resolución de Modalidades en donde se señala el procedimiento de la revisión de la estrategia nacional de drogas en 2019.
	Washington D.C., EUA	De enero a junio 2018	Participación en la Séptima Ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) con la finalidad de evaluar conjuntamente con los países la OEA el avance de las políticas sobre drogas en el marco del cumplimiento de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD y el Grupo de Acción 2016-2020.
	Viena, Austria	22 al 23 de febrero de 2018	En el Grupo de Cooperación para Combatir el Abuso y el Tráfico Ilícito de Drogas del Consejo de Europa. México presentó la Conferencia Internacional “Incorporación de la perspectiva de género en la política de drogas”. Producto de la reunión fue el análisis de la relación entre mujeres y políticas de drogas. Además de los principales desafíos de todas las identidades de género.
	Viena, Austria	Marzo, 2018	61ª Reunión de la Comisión Nacional de Drogas. México presentó la Resolución “Preparativos de la serie de sesiones a nivel ministerial, en donde se establecen el protocolo a seguir para la revisión de la estrategia internacional de drogas del próximo año.
			México hospedó y presidió la 63ª Reunión de la CICAD de la OEA. En donde el producto fue un acuerdo para establecer el Grupo de Trabajo sobre la Implementación de las Recomendaciones Operacionales de la ONU, con la finalidad de hacer un intercambio de experiencias.
Trata de personas y tráfico	Viena, Austria	6 al 8 de septiembre de 2017	Panelista en la Séptima Reunión del Grupo de Trabajo contra la Trata de Personas de la Convención de Palermo. En donde presentó: “Respuestas eficaces

Ilícito de migrantes

			de la justicia penal contra la trata de personas, en la protección y atención a víctimas en el contexto de movimientos migratorios mixtos”. Además de la asistencia a la Octava Reunión del Grupo, compartió sus mejores prácticas y avances en el abordaje de este fenómeno.
Washington, EUA	D.C.,	12 y 13 de marzo de 2018	México presidió la V Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas en., en el marco de la OEA. Se adoptó la Declaración de México: Esfuerzos Hemisféricos para Enfrentar la Trata de Personas”. Producto: Se extendió la vigencia del II Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental hasta el 2020.
Viena, Austria		11 al 13 de septiembre de 2017	Participación de México como panelista en la Cuarta y Quinta Reunión del Grupo de Trabajo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes de la Convención de Palermo. Se compartieron los resultados del proyecto trabajado con la UNODC.
Viena, Austria		4 y 5 de julio de 2017	Participación en la Quinta Reunión de Trabajo en donde se compartió la experiencia en el tema “Respuesta de justicia Penal incluida en la cooperación internacional, investigación y enjuiciamiento de traficantes de migrantes.

*Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Labores de la SRE 2014-2015.

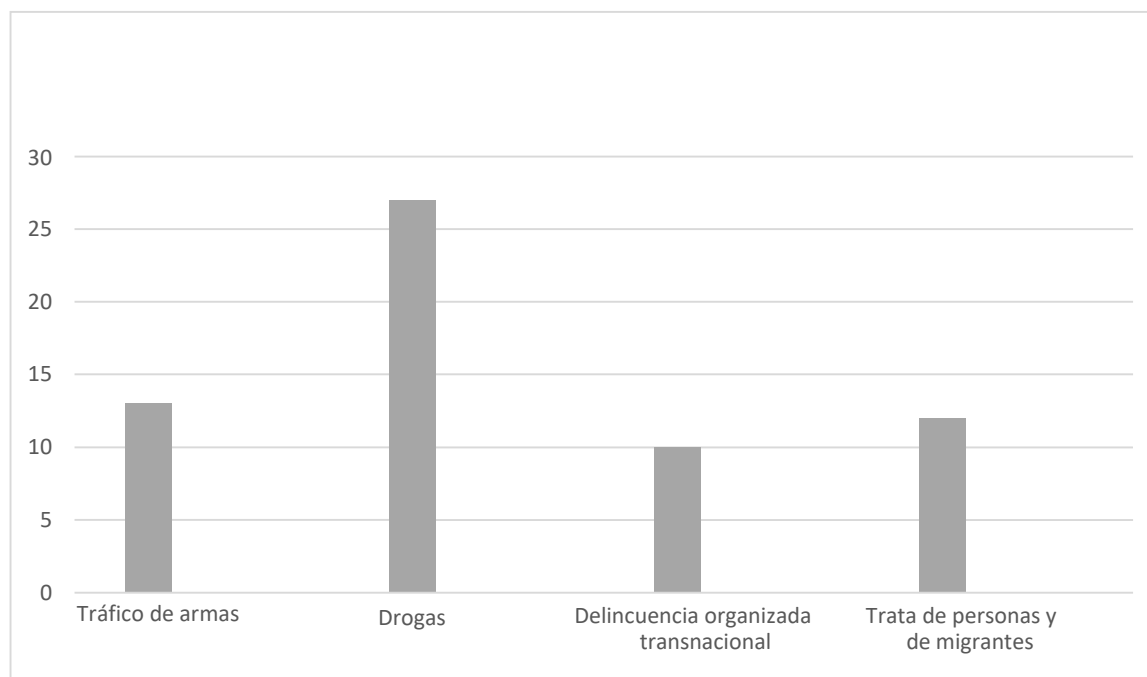
Sin duda en el sexto informe se puede observar una gran actividad de la administración. respecto al tema las armas, el informe realza la participación y liderazgo de México respecto al tema. Se puede ver que el gobierno mexicano fue anfitrión y presidió varias conferencias en la materia en el marco de la ONU y de la OEA. Por lo que se les ha dado seguimiento a las actividades de las conferencias y tratados en materia de armas. En este sentido, México mostró un latente interés para ser activo dentro de los foros internacionales y mostrar su postura respecto a las armas, la cual buscó interceder para la regulación, control y registro de las mismas en el marco de la cooperación internacional.

En el rubro de combate a las drogas, por primera vez México asumió la presidencia en la Comisión de Estupefacientes de la ONU, así como de la CICAD de la OEA. Este hecho es de suma importancia para la administración ya que México asumiría el liderazgo para abordar la problemática mundial de las drogas. Asimismo, el gobierno mexicano fue anfitrión en varios eventos de la materia. En este informe se hace mención un esfuerzo por analizar la relación entre el tráfico de drogas y el lavado de dinero, lo cual es un avance bastante importante para considerar al fenómeno de lavado de dinero como un elemento esencial para prevenir la delincuencia organizada.

En el sexto informe se omite el rubro de la Delincuencia Organizada Transnacional. Por lo en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, México tuvo una participación activa. Se le dio seguimiento a la prevención del fenómeno en el hemisferio dentro del marco de la OEA, lo cual es de suma importancia al ser una región con bastante actividad, además de ser una actividad meramente transnacional la cual requiere una cooperación comprometida por parte de los países de la región.

4.2.3.1. Balance de las acciones de la administración en materia de combate a la delincuencia organizada transnacional.

Gráfica 2. Acciones de la SRE para abordar la delincuencia organizada en el marco de la ONU y la OEA¹¹



*Elaboración propia con información de los Planes de Desarrollo de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Al analizar los informes se puede observar las prioridades tanto de la comunidad internacional como del gobierno de Peña Nieto. De manera general es observable que la principal prioridad fue abordar el problema de las drogas, ya que fue la actividad criminal en donde se realizaron mayor número de eventos. Además, México buscó tener liderazgo en la materia, siendo presidente de las comisiones de estupefacientes de la ONU y de la OEA. Al examinar el gobierno mexicano de manera exterior, se podría pensar en un gobierno con bastante compromiso internacional. Sin embargo, la situación interna del país es completamente opuesta ya que no fue posible mejorar la situación general de la problemática.

¹¹ Como se mencionó al principio de la investigación, el objeto de estudio son las acciones de cooperación por parte del gobierno mexicano con las organizaciones internacionales (ONU y OEA) por lo que fue crucial identificar cada una de las acciones para poder analizar la cooperación entre los actores. Gráfica 2. Muestra fácilmente la importancia que los actores le siguen otorgando al tema de las drogas, seguido del tráfico de armas.

Por lo que convertiría a México como un país con poca credibilidad, ya que más allá de apaciguar la problemática del consumo y tráfico de drogas, durante este sexenio hubo un incremento considerable.

El tráfico de las drogas sigue siendo prioritario notablemente, ya sea por parte de la administración y por la agenda internacional, seguido del tráfico de armas y la trata de personas y tráfico de migrantes. La postura respecto a esta situación es que el tema de la protección de la integridad y la vida humana debe de ser prioritario, como es el caso el crimen de la trata de personas y tráfico de migrantes. Es importante contemplar que no existieron actividades, ni reuniones relacionadas al combate del lavado de dinero en donde se involucrara la SRE en el marco de la ONU y OEA. Es vital que tanto la agenda internacional como el mismo gobierno mexicano le den prioridad a enfrentar este crimen. Es importante que los miembros de la ONU y OEA construyan marcos de cooperación verdaderamente comprometidos y bien establecidos para abordar el flagelo ya que una debida estrategia pudiera servir como la prevención de los demás crímenes relacionados con el crimen organizado

Edgardo Buscaglia realiza una crítica fuerte a las organizaciones internacionales, tales como la ONU y OEA a la hora de querer cooperar para combatir la delincuencia organizada. Explica que la cooperación internacional para el desmantelamiento de empresas criminales demanda de una armonización internacional de distintas políticas. Sin embargo, en la región de América Latina, en vez de converger, se aleja.

Buscaglia explica que en los foros internacionales se continúa debatiéndose por medidas de cooperación tipo “maquillaje”, entretanto, los grupos criminales expanden sus operaciones a múltiples países. Además, las nuevas redes criminales utilizan una gran tecnología de comunicación y adoptan estructuras de mando horizontal flexibles, las cuales son mucho más difíciles de detectar. La estructura flexible se compone por células transnacionales y son capaces de trasplantar sus operaciones de producción, distribución, almacenamiento y lavado de dinero de un país a otro.

Por lo que el enviar representantes, como en el caso de México, a reuniones regionales y multilaterales en lugares opulentos, en donde la principal actividad es la firma de tratados y

convenios de la ONU, no significaría un acto de cooperación en sí. Buscaglia menciona que una gran parte de los Estados firmantes se encuentran políticamente infiltrados por la delincuencia organizada, por lo que en realidad nos encuentran dispuestos a cumplir con los acuerdos en la práctica.

4.3 Acciones de las Organizaciones internacionales para combatir el DOT en México

Introducción.

En el presente apartado realizaremos una revisión de los proyectos ejecutados por la Oficina de enlace en México de la UNODC, con el fin de profundizar en las prioridades de la UNODC en México. Con ello podremos tener un conocimiento del tipo de acciones que se realizan, los actores que involucra y el impacto que genera en el país. Este análisis se limita a la información disponible en la página oficial de la Oficina.

4.3.1. Labor de la UNODC en México.

La Oficina tiene como principales objetivos el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030, los cuales fueron incorporados a las agendas de las oficinas y dependencias de la ONU a partir del 2015. La Oficina está comprometida en brindar apoyo a instituciones gubernamentales en materia de lucha contra las drogas y los delitos, incorporando la corrupción y el terrorismo. Una de las principales prioridades para el cumplimiento de este objetivo es el fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros para confrontar el Crimen Organizado Transnacional principalmente el terrorismo y corrupción. Así como guiar a los Estados miembros en la implementación de estrategias para abordar la problemática de las drogas, así como fortalecer la prevención del crimen y la construcción de un sistema de justicia criminal.

Al revisar los proyectos ejecutados se puede observar una gran actividad en todas las áreas de trabajo de la Oficina. Entre sus proyectos se puede identificar la importancia que le otorga a la oficina en la prevención de la corrupción en las instituciones, así como la capacitación en tema de perspectiva de género, prevención de adicciones y la capacitación para brindar un trato justo e íntegro a los reclusos. Es obligación de la oficina el generar evidencia del trabajo ejecutado por lo que en la página oficial se cuenta con una lista de los informes y reportes de

las acciones y estrategias que han realizado bajo la línea de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU. Uno de los desafíos que podría tener la Oficina es poseer un buen grado de coordinación interinstitucional entre las organizaciones internacionales, las distintas instancias gubernamentales de los tres niveles, asociaciones civiles, universidades, otros gobiernos para la gestión de los proyectos que su ejecución y su buena implementación es para el beneficio de los actores involucrados.

La Oficina se divide en las siguientes áreas de trabajo:

- Corrupción
- Justicia Penal
- Drogas
- Prevención del delito
- Crimen organizado

4.3.1.1. Programas implementados de la UNODC

Tabla 2.7. *Programas implementados en el área de Corrupción de la oficina de la UNODC en México*

Proyecto	Objetivo	Logros
<p><i>“Acompañamiento para la consolidación de la política de integridad empresarial en México”</i></p> <p>Periodo de implementación: 2017-2020.</p> <p>Donante: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p> <p>Contraparte principal: Secretaría de la Función Pública.</p>	<p>Seguimiento al Programa para la integridad de la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Diseñar e implementar un modelo para pequeñas y medianas empresas.</p>	<p>Formulación de un glosario en materia de integridad y manual para mejores prácticas para prevenir la corrupción.</p> <p>Fortalecimiento de la presencia de la UNODC como consultor reconocido en materia de combate a la corrupción en el sector privado.</p> <p>Capacitación de 72 PYMES en materia de prevención a la corrupción.</p>

Población beneficiada: funcionarios de la Secretaría de la Función Pública.

“Construcción de ciudadanía en edades tempranas”

Implementación: 2018-2020

Donante: Estado de Zacatecas.

Contraparte: Secretaría de la Función Pública de Zacatecas.

Población beneficiaria: Niños y niñas de Zacatecas.

Seguimiento al programa de prevención de la corrupción de la población infantil en Zacatecas.

Gestionar el programa de valores “Vigilando juntos” ejecutado por la Contraloría General del estado de Zacatecas para la prevención de la corrupción.

Evaluación y rediseño del programa “Vigilando Juntos”

Constitución de una comunidad piloto para el proyecto constituido por el sector público, privado, sociedad civil y academia.

Medición a niños y niñas a quienes se les aplicó la prueba sobre los principios anticorrupción, honestidad, legalidad, empatía, trabajo en equipo, vigilancia imparcialidad y participación ciudadana.

“Mecanismo nacional de aplicación a los sistemas locales Anticorrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”

Implementación: 2018-2020

Donantes: Prosperity Fund UK

Embajada del Reino Unido en México

Contraparte principal: Embajada del Reino Unido en México

Población beneficiaria: funcionariado de gobiernos locales y federales

Colaborar en la gestión de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Estrategia Nacional Anti-Corrupción,

Diseñar un mecanismo de revisión que facilite el intercambio de buenas prácticas.

Programa piloto del Mecanismo nacional de revisión entre pares en México; Sonora, Campeche y Nuevo León.

Elaboración de un Manual para la aplicación de un mecanismo de revisión entre los pares en México

*Elaboración propia con información recopilada de la página oficial de la UNODC¹²

¹² Al igual que las tablas anteriores de las acciones de la SRE, se realizaron tablas con información de los proyectos y programas ejecutados por la Oficina de la UNODC en México para identificar las prioridades de la oficina, así como los actores involucrados en la implementación y gestión de los mismos. En la página oficial de la UNODC en México se encuentra la información disponible, sin embargo, es inexistente el seguimiento de dichos programas, así como su debida evaluación. Disponible en: <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/sectors/Corrupcion.html>

Tabla 2.8, *Programas implementados en el área de Justicia Penal de la oficina de la UNODC en México*

Programa	Objetivo	Logros
<p><i>“Estándares Avanzados de las Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario”</i></p> <p>Implementación: 2017-2020</p> <p>Donante: INL</p> <p>Contrapartes: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP)</p> <p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)</p> <p>Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Población beneficiaria: Personas privadas de la libertad, infantes que viven en los centros penitenciarios, visitas y personal custodio.</p>	<p>Coadyuvar en la dignificación del Sistema Penitenciario Mexicano mediante el fortalecimiento de los derechos humanos, la reinserción social y la profesionalización del personal penitenciario.</p>	<p>Implementación piloto de los estándares en 12 centros penitenciarios del país.</p> <p>Creación de un Modelo aprobado por la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario en diciembre de 2019.</p>
<p><i>“Género y justicia”</i></p> <p>Implementación: 2017-2020</p> <p>Donante: Gobierno de México</p> <p>Contrapartes: Gobiernos estatales.</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos contra las mujeres.</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de los tres gobiernos declarados con Alerta de Violencia de Género contra las mujeres.</p> <p>Constitución del proyecto como difusor de buenas prácticas para atender la violencia de género a otras</p>

Población beneficiaria: mujeres y niñas de la República mexicana.	oficinas de campo de la UNODC.
---	-----------------------------------

*Elaboración propia con información recopilada de la página oficial de la UNODC.

Tabla 2.9. *Programas implementados en el área de Drogas de la oficina de la UNODC en México*

Proyecto	Objetivo	Logros
<p><i>“Acceso a sustancias controladas para fines médicos “Acceso sin exceso”.</i></p> <p>Implementación: 2018-2020</p> <p>Donante: Fundación Mexicana para la Salud</p> <p>Contrapartes: Fundación Mexicana para la Salud, Secretaría de Salud de la Ciudad de México</p> <p>Población beneficiaria: personas que padecen de dolor intenso en México</p>	<p>Mejorar la calidad de vida de las personas que viven con dolores para garantizar el acceso controlado a medicamentos esenciales</p>	<p>Aplicación de encuestas en materia de sustancias controladas para fines médicos en donde participaron 203 farmacias y 56 hospitales</p> <p>Aplicación de encuesta sobre sustancias controladas para fines médicos a 108 integrantes del programa “Médico en tu casa”</p> <p>Elaboración de un informe con los principales resultados de la aplicación de la encuesta y recomendaciones para aumentar el acceso a sustancias controladas para fines médicos y evitar el desvío para uso ilícito</p>
<p><i>“Monitoreo de cultivos ilícitos en territorio mexicano”</i></p> <p>Implementación: 2012-2022</p> <p>Donantes: Secretaría de Marina-Armada de México Secretaría de la Defensa Nacional.</p> <p>Procuraduría General de la República.</p> <p>Población</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades gubernamentales para generar información confiable sobre la localización de cultivos ilícitos.</p> <p>Elaboración de políticas públicas integrales para el combate de la oferta y demanda de drogas</p>	<p>Estimación a nivel nacional y regional de los sembradíos de amapola.</p> <p>Obtención del rendimiento para la producción del opio.</p> <p>Estimación del porcentaje del contenido de morfina de la goma de opio</p>

beneficiaria: funcionariado del Gobierno de México, sociedad en general.

*Elaboración propia con información recopilada de la página oficial de la UNODC.

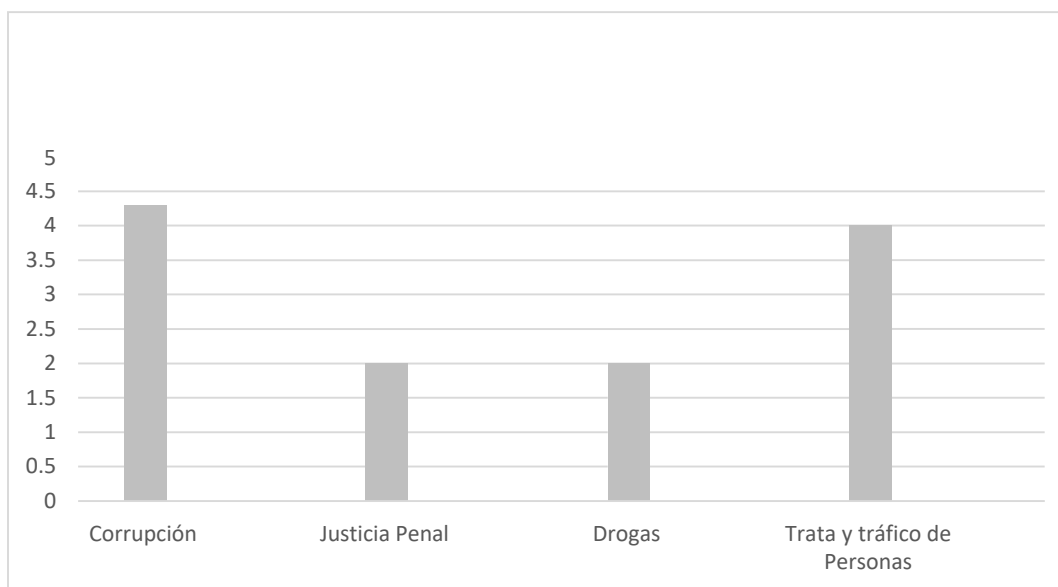
Tabla 2.10 *Programas implementados en el área de Delincuencia Organizadas de la oficina de la UNODC en México*

Proyecto	Objetivo	Logros
<p><i>“Detección y prevención de la trata de personas en comunidades indígenas en México”</i></p> <p>Implementación: 2018-2020</p> <p>Donante: Gobierno de Canadá</p> <p>Contrapartes: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</p> <p>Casas de la Mujer Indígena</p> <p>Secretaría de Gobernación</p> <p>Población beneficiaria: personas de comunidades indígenas en México</p>	<p>Prevención de la trata de personas en las comunidades indígenas con la intención de reducir su situación de vulnerabilidad.</p>	<p>Ejecución de seis mesas con distintas A.C., Casa de la Mujer Indígena, Casas del Niño Indígena, y sociedad civil en los estados de Puebla, Veracruz y Baja California.</p> <p>Recopilación de información mediante tres grupos focales integrados por comunidades indígenas de los estados de Puebla, Veracruz y Baja California, con la finalidad de diseñar capacitaciones en materia de prevención.</p>
<p><i>“Prevención y combate del tráfico ilícito de migrantes en México”</i></p> <p>Implementación: 2015-2020</p> <p>Donante: INL</p> <p>Contrapartes: SER, PGR, Policía Federal</p> <p>Población beneficiaria: personas migrantes, funcionariado del Estado de mexicano</p>	<p>Colaborar con las autoridades mexicanas en el fortalecimiento de las capacidades para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes.</p> <p>Proporcionar asistencia a las personas que se encuentran en su tránsito migratorio han sido objeto de este delito</p>	<p>No publicados</p>
<p><i>“Prevención y combate del tráfico ilícito de migrantes por mar”</i></p> <p>Implementación: 2017-2020</p> <p>Donante: Gobierno de Canadá</p> <p>Contrapartes: SRE, SEGOB,</p>	<p>Colaborar para la prevención del tráfico ilícito de migrantes por mar</p> <p>Brindar asistencia humanitaria a las víctimas</p>	<p>No publicados</p>

<p>PGR, Policía Federal, Secretaría de Marina, Organización Internacional para las Migraciones</p>	<p>Población beneficiaria: personas migrantes, funcionarios.</p>	<p>Implementar una estrategia nacional para la prevención de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.</p>	<p>No publicados</p>
<p><i>“Programa global para prevenir los delitos contra la vida silvestre y los bosques”</i></p>	<p>Implementación 2017-2020</p>	<p>Robustecer las capacidades de las autoridades para prevenir y sancionar estos delitos</p>	
<p>Donantes: Gobiernos de EUA, Noruega y la Unión Europea</p>	<p>Contrapartes: SRE, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Fiscalía de la República, Policía Federal SAT, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Medio Ambiente.</p>		
<p>Población beneficiada: población en general</p>			
<p><i>“Proyecto para estandarizar la operación de albergues de trata de personas”</i></p>	<p>Implementación: 2018-2021</p>	<p>Estandarizar los servicios a las víctimas de trata de personas en México a través de protocolos para la gestión de los albergues</p>	<p>Campaña Corazón Azul, contra la trata de personas en donde el Gobierno de la Ciudad de México fue colaborador.</p>
<p>Donante INL</p>	<p>Contrapartes: SEGOB</p>		<p>Colaboración técnica brindada al Gobierno de México en los procesos de diseño de los Programas Nacionales de Derechos Humanos y Trata de Personas.</p>
<p>Organizaciones de la sociedad civil y albergues que brindan asistencia a víctimas de trata de personas.</p>	<p>Población beneficiaria: personas víctimas de trata de personas, funcionariado del Gobierno de México.</p>		<p>Convocatoria para que la UNODC colabore con la Comisión intersecretarial para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y participar en los grupos de trabajo.</p>

*Elaboración propia con información recopilada de la página oficial de la UNODC

Gráfica 2.1. Número de proyectos implementados de la oficina de la UNODC en México



*Elaboración propia con información de la página de la Oficina de la UNODC

En comparación con los informes de gobierno, la corrupción y la trata de personas y tráfico de migrantes fueron los rubros más importantes durante el periodo estudiado. Durante la revisión de los proyectos se le otorgó mayor importancia la prevención y atención de las víctimas de estos dos flagelos que sin duda es uno de los crímenes que causan mayores estragos en la dignidad de las personas. Por lo que, al contrario de la administración, la prioridad del combate de drogas es desplazado en la Oficina de la UNODC en México.

Uno de los programas que se le dio mayor empuje y difusión durante la administración de Peña Nieto fue el programa de “Prevención de la trata de personas”. Durante el periodo estudiado se realizaron campañas de concientización para la prevención de este delito, en especial en mujeres y niños. Una campaña que se ejecutó en México y a nivel internacional fue la campaña “Corazón Azul”. La campaña tuvo como objetivo concientizar los lugares y situaciones en los que podría ocurrir la trata de personas. Además, la campaña buscó difundir conocimiento de las modalidades de explotación procedentes de la trata de personas y las principales poblaciones en situación de vulnerabilidad.

A pesar de los esfuerzos de la Oficina, la cual se ha mantenido activa en los últimos años, es

complejo poder medir la incidencia de sus acciones en la seguridad en México. No existen ningún apartado dentro del portal de internet que esté dedicado a los alcances que han tenido sus proyectos ni sus programas. Además, no se están publicados los indicadores que serían utilizados para evaluar el desempeño de las ejecuciones de los programas. Lo anterior es un punto a considerar ya que, al utilizar presupuesto público, es importante que la información también sea pública y de fácil acceso a todos los ciudadanos por el tema de transparencia.

Pese al arduo trabajo, los índices de violencia y percepción de la seguridad en el país no han mejorado. Lo cual nos sitúa en una paradoja en la que, a mayores acciones, tanto desde el ámbito gubernamental como el internacional, como es posible no mejorar la situación del país. Más adelante se tratará de interpretar esta paradoja la cual ha sido visible en los últimos sexenios que a mayor acción para abordar el crimen organizado, los índices de violencia aumentan.

4.3.2. Críticas a la Oficina de la UNODC en México

Edgardo Buscaglia (2012), en su libro “Vacíos de poder”, critica fuertemente a las oficinas de la ONU en México, en especial la Oficina de la UNODC. “Ya que a pesar de que el Estado Mexicano viola impunemente la gran mayoría de las cláusulas de las convenciones de la ONU contra la corrupción y contra la delincuencia organizada, no hay ningún tipo de sanción o presión por ello” (Buscaglia, 2012, p. 150).

El autor explica que una de las debilidades que presentan las organizaciones internacionales a la hora de concretar las recomendaciones de mejoras en la instrumentación de las convenciones de la ONU, la existencia de alguna queja de un Estado miembro en contra de alguna de las oficinas regionales de la ONU, pone en riesgo el financiamiento de los altos sueldos y funcionarios. Por lo que existe el temor por parte de la oficina regional en perder la capacidad de financiamiento y apoyo de las autoridades del país.

Por lo que en los países que aportan mayor porcentaje en el presupuesto operativo de las oficinas regionales de la ONU, y que al mismo tiempo son países productores, distribuidores o almacenadores de bienes y servicios traficados por redes criminales, la mayoría de sus representantes regionales brillan por su condescendencia a los gobiernos en turno. Difícilmente suministrarían una asistencia y asesoría real para la puesta en práctica de las

directrices de las convenciones (Buscaglia, 2013).

Por lo contrario, si los representantes de la UNODC en México cumplirían con su labor, criticarían sustancialmente al gobierno mexicano por la omisión de una estrategia ante el desmantelamiento patrimonial de las redes criminales, es decir, una estrategia sólida para el combate del lavado de dinero la cual es inexistente. El hacer esta crítica y presionar para un cambio en el statu quo del país bloquearía los fondos presupuestales del gobierno mexicano. Buscaglia señala que para lograr lo anterior, es necesario que las oficinas regionales de la ONU sean financiadas por fondos presupuestales autónomos y “ciegos”.

Al realizar el análisis detallado de la Oficina de la UNODC en México se puede observar la omisión del tema de la prevención y combate al lavado de dinero el cual es fundamental para cualquier estrategia tanto internacional como estatal para abordar al crimen organizado. Por lo que es preciso que el gobierno mexicano incorpore la prevención y combate del lavado de dinero como una estrategia para prevenir y combatir el crimen organizado. Es un tema que se ha dejado de lado ya que afectaría bastantes intereses políticos. Es importante evidenciar esta ausencia y difundirla en ámbitos tanto académicos como privados.

4.4 Resultados del sexenio en Enrique Peña Nieto

Al observar y analizar las políticas, estrategias y acciones de la administración de Enrique Peña Nieto, así como las prioridades de la agenda y haciendo una comparativa con el sexenio de Felipe Calderón, se puede inferir que no se cumplieron los objetivos de la administración respecto a diferenciarse notablemente con el sexenio de Felipe Calderón. Lo anterior debido a que no hubo un cambio significativo en la reducción de la violencia, ni una mejora en la percepción de la seguridad en la ciudadanía. Asimismo, la administración continuó en la misma línea abordando la delincuencia de manera frontal en vez de abordar los problemas subyacentes, estrategia que se había planteado en el Plan Nacional de Desarrollo la cual no fue cumplida.

Además, lejos de convertir a México como un “actor de responsabilidad social” la imagen del país fue fuertemente dañada por las violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades mexicanas, como lo fue como el caso de Ayotzinapa el cual fue difundido por todo el mundo. Este hecho cuestionó por completo la credibilidad de la administración de Peña

Nieto, así como su capacidad para brindar justicia y seguridad al país. Por lo que la falla de la estrategia de Enrique Peña Nieto es evidente en donde la atención del fenómeno delictivo desde la prevención y como prioritario, es evidente que la administración experimentara un ascenso en la criminalidad a mayor escala.

La contención y debilitamiento de las organizaciones criminales provocó una diversificación de los mismos en distintos grupos criminales y un par de cárteles de menor poder. Esto se debió al problema solo el Gobierno Federal y algunas entidades federativas cumplieron con los compromisos en materia de fortalecimiento institucional. Esta desarticulación fue similar al sexenio de Felipe Calderón, el cual se logró un efecto contrario al restablecimiento de la paz, por lo que se volvió a cometer el mismo error en dos ocasiones.

A pesar de los esfuerzos realizados, México vive su peor situación de inseguridad. Las encuestas de victimización reflejan que se ha incrementado el número de delitos, al mismo tiempo las víctimas están más dispuestas a denunciar. La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública fue una decisión política sin un fundamento en un diagnóstico administrativo

El establecimiento de la Gendarmería Nacional fue un capricho por “cumplir” con un compromiso de campaña. Uno de los principales objetivos de esta nueva agrupación sería la reducción en los homicidios, secuestro y extorsiones, lo cual no sucedió. Los 5,000 integrantes de la Gendarmería Nacional no fueron suficientes para abarcar el territorio nacional. Originalmente su razón de ser fue el refuerzo de las fuerzas federales y a las policías locales. Sin embargo, la gran mayoría de estos elementos se concentraron en la frontera norte del país para fortalecer la vigilancia en la zona. El desempeño de la gendarmería no fue lo esperado, por lo que la tendencia de los homicidios, el secuestro y la extorsión se mantuvo.

De acuerdo con Kosevich ., el plan de seguridad de Peña Nieto se caracterizó por los siguientes momentos: 1) a pesar de que se incrementaron más de dos veces los recursos para salvaguardar la seguridad, de la misma manera se duplicó el número de delitos en el país; 2) los golpes impuestos en la estructura organizativa, causaron fragmentación de las organizaciones criminales, así como el aumento de violencia; 3) la ausencia de tareas comunes, firmes y sistemáticas entre los órganos de seguridad y de administración de justicia

encaminó a la falta de coordinación en las investigaciones de los delitos, así como el incremento de su impunidad; 4) la inclusión de medidas extraordinarias ha producido un efecto opuesto, convirtiéndose en el casi único mecanismo para la violación sistémica de los derechos fundamentales de los ciudadanos; 5) el incremento de los agentes policiales y de la fiscalía no llevó al progreso de su capacidad para combatir el aumento de la delincuencia (Kosevich, 2017).

De acuerdo con la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la estrategia del presidente Peña Nieto para unificar las Fuerzas Armadas, la policía estatal y municipal en la lucha contra el narcotráfico y las actividades criminales, no solo empeoraron la crisis de los derechos humanos y provocaron el aumento de violencia contra la ciudadanía. En el informe anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en 2015, este órgano de la OEA informó que el gobierno de Peña Nieto prescindió de rendición de cuentas y responsabilidad por violaciones de las garantías de los derechos humanos en el país.

Una de las principales razones por la crisis de inseguridad en el país es la impunidad en la administración de justicia. En la mayoría de los casos de desaparición no realizan denuncias por desconfianza en los órganos estatales. Un ejemplo notable de impunidad que manchó la administración de Peña Nieto fue el secuestro de 43 estudiantes en la ciudad de Iguala en el Estado de Guerrero en septiembre de 2014. Además, existieron una serie de otros casos de violación a los derechos humanos en México con un alto grado de participación de los integrantes de órganos estatales e impunidad por parte de la administración. Tal es el caso del fusilamiento por parte del ejército mexicano a 22 civiles de la ciudad de Tlatlaya, Estado de México en junio de 2014. Acontecimientos que tuvieron un impacto negativo en la imagen de México, tanto interna como internacionalmente. Estos acontecimientos, entre otros, ha dado lugar a atrasos de las investigaciones y en la recopilación de evidencias que señalan la presunta participación de autoridades federales e integrantes de las Fuerzas Armadas. Por lo que se puede inferir que durante la administración de Peña Nieto las ejecuciones extrajudiciales, torturas, desaparición forzada y la impunidad fueron en la misma medida que durante el sexenio de Felipe Calderón.

4.4.1. Críticas de la estrategia de seguridad de EPN

Al revisar el Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa para la Seguridad Nacional, es notable la omisión de metas y criterios de medición para poder evaluar dichas estrategias de seguridad. Además, no se presentaron indicadores para poder medir las estrategias y conocer la eficacia de los ejes estratégicos de la administración. Sin embargo, al revisar algunos índices tales como el de homicidios, delitos relacionados con el crimen organizado, crímenes relacionados con la trata de personas entre otros se puede observar que no ha existido una mejora significativa, por lo contrario, los índices han aumentado.

El ex presidente Calderón trató de capturar a las cabecillas de los carteles, así como capitalizar los decomisos de drogas, sin embargo, la dinámica del narcotráfico no cambió, la violencia continuó y los grupos del crimen organizado lograron adaptarse a la estrategia de seguridad. A pesar de que Peña Nieto trató de superar y diferenciarse de la estrategia de Calderón, siguió con las mismas acciones de su antecesor. El objetivo de la administración había sido reducir notablemente los niveles de violencia mediante la captura de los criminales más peligrosos de los cárteles, además de la desarticulación de los grupos del crimen organizado. Al final del sexenio la violencia continuó y empeoró, a pesar de las estrategias que se intentaron. Además, la imagen internacional de México empeoró, el clima de terror relacionado con el crimen organizado se apodera de las primeras planas de la prensa nacional e internacional. Así como el alto grado de corrupción la cual predomina en los cuerpos policíacos y el sistema de justicia. Esto genera una escasa desconfianza en la policía, así como en las instituciones.

4.5. Indicadores de análisis de la Cooperación Internacional para el combate a la delincuencia organizada.

En el presente apartado se realizará una revisión de los principales indicadores que se consideraron pertinentes para evaluar el desempeño de la cooperación internacional para combatir el crimen organizado. Los indicadores seleccionados fueron basados en la Metodología de la UNODC para medir la presencia del crimen organizado en América Latina en 2014. Se seleccionaron los indicadores disponibles y actualizados de la metodología para analizar los efectos de la cooperación internacional sobre el crimen organizado en el periodo de Enrique Peña Nieto. Los datos analizados para el estudio realizado por la UNODC tienen

una periodicidad del 2012. Por lo que para fines de la presente investigación se tomarán en cuenta los datos del sexenio anterior (administración de Felipe Calderón) para realizar una comparativa con la administración de estudio. Lo anterior con la finalidad de tener un punto de comparación con los esfuerzos para mitigar la problemática del crimen organizado en el sexenio anterior y el sexenio de estudio.

En 2014, la UNODC publicó “Midiendo el Crimen Organizado en América Latina” una metodología para desarrollar y validar indicadores para medir el crimen organizado nacional. México fue uno de los países seleccionados para probar esta metodología ya que cuenta con la mayoría de los indicadores propuestos. La gran disponibilidad de datos y su debida recopilación ha sido gracias al trabajo del “Centro de Excelencia de la UNODC” el cual es un centro de estudio de la UNODC situado en México que busca “contribuir a los esfuerzos para la generación, desarrollo y homologación de información estadística de calidad sobre el delito y justicia en América Latina” (UNODC, 2020). El “Centro de Excelencia” trabaja en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para el fortalecimiento de las capacidades estadísticas en las oficinas nacionales y los sistemas de justicia penal en la región.

Los indicadores que utiliza la UNODC para determinar la presencia del crimen organizado en los países de América latina se clasifican en cinco dimensiones:

- Grupos del crimen organizado
- Actividades
- Respuesta estatal
- Facilitadores
- Sociedad Civil

Grupos del crimen organizado

La dimensión de “grupos del crimen organizado” tiene la finalidad de analizar el número y tamaño de la presencia del crimen organizado en los países de América Latina. Para ello se busca estudiar la violencia que los grupos ejercen para influir en los rivales o a otros actores

de la organización (UNODC, 2014). Para poder medir esta dimensión, es necesario revisar indicadores de violencia que evidencian la presencia de grupos en conflicto. Por cuestiones de disponibilidad de datos para el estudio, solo se encontraron dos indicadores con información actualizada para poder realizar el análisis. Por lo que se tomaron como variables el número de defunciones por homicidios y los delitos registrados previstos en la Ley Federal de Delincuencia Organizada

Tabla 3.

Defunciones por homicidios (INEGI)

Periodo	Valor
2018	36,685
2017	32,079
2016	24,559
2015	20,762
2014	20,010
2013	23,063
2012	25,967
2011	27,213
2010	25,757

*Elaboración propia con datos “Defunciones por Homicidio” de INEGI

En la Tabla 3, se puede observar un crecimiento exponencial de homicidios en los últimos años de la administración de Enrique Peña Nieto, en comparación con el sexenio anterior. A pesar de que la administración buscó diferenciarse notablemente en reducir los índices de violencia, evitando el combate frontal de la delincuencia. El último año de la administración

de Enrique Peña Nieto resultó el año con mayor índice de homicidios. Por lo que el sexenio de estudio no cumplió con la promesa de restablecer la paz y seguridad en el país.

Tabla 3.1.

Delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Periodo	Valor
2015	4,008
2014	5,144
2013	6,475
2012	4,423
2011	1,152
2010	969

*Elaboración propia con datos “Delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada” de INEGI

La Tabla 3.1 fue realizada con la información disponible del 2010 al 2015 en INEGI. En la Tabla se puede observar un crecimiento acelerado de los delitos previstos en la Ley Federal de Delincuencia Organizada. Este crecimiento puede deberse a múltiples factores, entre que al ser un indicador relativamente joven, exista mejores prácticas para la recolección de datos. Sin embargo se puede observar que entre el 2011 al 2012 (inicio de sexenio de EPN) el índice aumentó casi tres veces, indicando que hubo un aumento considerable y preocupante de delitos relacionados con el crimen organizado.

3.2. Tabla de incidencia delictiva

Tasa de incidencia delictiva

Periodo	Valor
2018	37,807
2017	39,369
2016	37,017
2015	35,497
2014	41,655
2013	41,563
2012	35,139
2011	29,200
2010	969

*Elaboración propia con datos de “Tasa de Incidencia delictiva” de INEGI

En la Tabla 3.2 se observar nuevamente un incremento considerable en la tasa de incidencia delictiva. Al igual que la Tabla 3.1, la tasa aumenta con el cambio de administración en 2012. Por lo que realizando una comparativa, la incidencia delictiva tiene su punto más alto en 2014 y comienza a descender en 2018, al final del sexenio.

Facilitadores

La categoría de “facilitadores” considera que existe una amplia gama de condiciones sociales, demográficas, económicas y físicas que pueden facilitar el desarrollo de organizaciones criminales. Por lo que esta categoría considera las condiciones internas del país para explicar el desarrollo y fortalecimiento del crimen organizado. En este apartado consideraremos la Tasa de desocupación, desempleo juvenil la población con primaria terminada, ya que son los datos disponibles para el periodo de estudio.

Tabla 3.3.*Tasa de desocupación*

Periodo	Valor
2018	3.7
2017	3.4
2016	3.7
2015	4.3
2014	4.4
2013	4.7
2012	4.9

*Elaboración propia con datos “Tasa de desocupación” de INEGI

A nivel nacional, la tasa de desocupación considera a la población que se encuentra sin trabajar y que se encuentra en busca de trabajo. En la Tabla 3.3 se observa que la tasa de desocupación disminuyó durante el sexenio de estudio. En comparación de los otros indicadores, este indicador es en el que ha habido una mejora. Sin embargo es importante identificar los tipos de empleo en los que las personas están laborando, así como el giro y las condiciones del empleo.

Tabla 3.4.*Tasa de desempleo juvenil*

Periodo	Valor
2018	6.04
2017	6.12
2016	6.84
2015	7.55
2014	8.34
2013	8.34
2012	8.33
2011	8.67
2010	8.71

*Elaboración propia con datos “Tasa de desempleo juvenil” de INEGI.

La tasa de desempleo juvenil considera aquellos jóvenes que se encuentren en un rango de edad de 15 a 29 años. En la Tabla 3.4 se observa una disminución considerable en comparación con el sexenio anterior. Como se mencionó anteriormente, es importante conocer los empleos que están ocupando los jóvenes.

Tabla 3.5.

Población con primaria completada

Periodo	Valor
2017	98.6
2016	98.4
2015	98.7
2014	98.6
2013	99.4
2012	100.3
2011	100.9
2010	100.5

*Elaboración propia con datos "Población con primaria completada de INEGI

En la Tabla 3.5 se puede observar que decreció el porcentaje de la población con primaria completada. Este indicador es importante para conocer la cobertura del sistema de educación en el país. Un decrecimiento en la educación es un facilitador para fortalecimiento del crimen organizado. El lograr una cobertura educativa constante y de calidad podría ser una política preventiva para abordar el fenómeno delictivo.

Tabla 3.6.*Índice de la Percepción de la Corrupción*

Periodo	Lugar
2018	138
2017	135
2016	123
2015	111
2014	103
2013	106
2012	105
2011	100

*Elaboración propia con datos “Índice de la Percepción de la Corrupción” de Transparency International

El Índice de la Percepción de la Corrupción se realiza por una organización no gubernamental llamada “Transparency International”. El índice mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en 180 países y territorios. La filosofía de la organización radica en que “mientras la corrupción continúe en gran medida sin control, la democracia estará amenazada en todo el mundo” (Transparency International, 2018). La Tabla 3.7 muestra el lugar que ha tenido México en los últimos años. Como se puede observar, año con año la posición de México va en descenso, indicando que la percepción de la corrupción va en aumento. Los niveles altos de corrupción son un facilitador de la propagación del crimen organizado, debido a los nexos entre gobierno y grupos de la delincuencia organizada.

Sociedad Civil

Esta dimensión tiene en cuenta los principales actores que son capaces de sensibilizar sobre la problemática del CO, brindar información y / o apoyar a las víctimas. La sociedad civil

juega un papel fundamental en la lucha contra la delincuencia organizada y en la prevención del delito en general, impulsando la reforma de la justicia penal y protegiendo a las víctimas. Las instituciones civiles tienen un papel importante en sensibilizar a la sociedad ante las

Tabla 3.7.

Percepción sobre la Inseguridad en México

Periodo	Valor
2018	79.4
2017	74.3
2016	72.4
2015	73.2
2014	73.3
2013	72.3
2012	66.6
2011	69.5

*Elaboración propia con datos “Percepción sobre la Seguridad Pública” de INEGI

La percepción sobre la inseguridad en México recopila información a partir de la población de 18 años y más por entidad federativa. Se puede observar que año con año, este indicador va a la alza. A pesar que la administración de Peña Nieto, estableció que su estrategia de seguridad no sería frontal, es notable que la percepción aumentó. Este indicador también pudo haber aumentado gracias a las violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades como lo fue el caso de Ayotzinapa, el cual sin duda provocó una débil percepción de seguridad y protección en el país.

Respuesta Estatal

Esta dimensión está dirigida a identificar el nivel de respuesta estatal a las actividades de los grupos de delincuencia organizada: los esfuerzos realizados por las fuerzas del orden y la

efectividad del sistema de justicia penal. Esta dimensión afecta los riesgos y las oportunidades que enfrentan los grupos criminales al participar en sus actividades ilegales. La presencia de agencias especializadas en la lucha contra el crimen organizado es una señal de interés para abordar el fenómeno delictivo.

Tabla 3.8.

Personal destinado a funciones de seguridad pública municipal

Periodo	Valor
2014	177,508
2012	182,943
2010	179,608
2008	135,555

*Elaboración propia con datos “Personal destinado a funciones de seguridad pública municipal” de INEGI.

En la Tabla 3.8 se muestra el número de personas que forman parte de las instituciones que ejecutan operaciones policiales. En los últimos años el personal ha ido en aumento. Actualmente solo se encuentran disponibles hasta el año 2014. Se puede observar que el cuerpo policial en el país ha aumentado. Se podría pensar que entre mayor número de policías mayor seguridad y control. Sin embargo, observando los indicadores, sucede lo contrario. Al combatir de manera frontal el crimen organizado, la seguridad se desestabiliza, generando violencia e inseguridad.

Con los indicadores previamente analizadas y estudiados, es evidente que las condiciones de México han propiciado un fortalecimiento en el crimen organizado, considerando los indicadores de la UNODC. Independientemente de las acciones concretas, proyectos, programas, participación activa en los foros internacionales, no existe una mejora en los

indicadores en comparación con el sexenio anterior. La explicación a una falta de mejoría podría ser por una inadecuada estrategia integral de Peña Nieto, para abordar los problemas subyacentes de la inseguridad que propician el fortalecimiento del crimen organizado. A pesar de que el ex presidente buscó diferenciarse notablemente de la administración de Felipe Calderón, siguió con la misma estrategia de combate frontal y reactiva.

4.6. Análisis de la cooperación internacional para el combate del Crimen Organizado Transnacional durante la administración de Enrique Peña Nieto bajo desde el enfoque teórico del Constructivismo.

En el presente apartado se realizará un análisis de la cooperación internacional durante el sexenio de Enrique Peña Nieto bajo el enfoque teórico del Constructivismo. Utilizaremos los conceptos centrales de la teoría para realizar nuestro análisis. Por lo que se considerará a las estructuras sociales, las normas, identidades y los intereses de los actores como herramientas de análisis de nuestra investigación.

En primer lugar, como estructura social nos referiremos al ambiente en donde se desenvuelven e interactúan los actores, en donde las normas son fundamentales para su funcionamiento. En este sentido podemos pensar como estructura en la ONU, ya que está consolidada por conocimiento compartido, por recursos materiales y prácticas reiteradas. Asimismo, como actores a México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC), ya que forman parte de la estructura.

A principios de los años noventa la comunidad internacional consideró necesario la implementación de un marco de cooperación internacional para el combate al crimen organizado. Esto gracias a la evolución tan sofisticada de la actividad criminal la cual se ha beneficiado de los avances de las tecnologías de información, los flujos de las migraciones y la corrupción que se vive en un gran número de países. Por el conocimiento compartido entre los actores y por identificar la necesidad de construir un marco de cooperación, se ratificó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada (Convención de Palermo). México ha firmado y ratificado la Convención y todos los protocolos que forman parte de ella, por lo que su compromiso siempre ha sido vigente. El gobierno mexicano ha

ido alineando su legislación poco a poco para el cumplimiento de la Convención y sus protocolos.

Ahora bien, situándonos en nuestro periodo de estudio, realizaremos un análisis detallado de nuestros actores. En un principio es fundamental comprender el contexto histórico en el que se desarrollan. El presidente Enrique Peña Nieto recibió a un México completamente fragmentado con altos índices de violencia y una gran inestabilidad social. Ya que el anterior presidente, Felipe Calderón, más allá de restablecer la paz y seguridad del país, fragmentó las grandes organizaciones criminales en otras más pequeñas, por lo que se desató una gran oleada de violencia. De esta manera, la conjugación de un aumento en los casos de homicidios con un alto grado de impunidad dio como resultado aún más violencia. El restablecimiento de la crisis de seguridad que vivió México en 2012 fue una atractiva promesa de campaña para Enrique Peña Nieto, puesto que fue una de las mayores preocupaciones de la población.

Por su parte la Oficina de la UNODC en México pasó de ser una oficina regional de – México, Centroamérica y el Caribe- para ser en 2012 una oficina de Enlace y Asociación Estratégica entre el Gobierno de México y la UNODC. Este hecho es importante, debido que se refrendó el compromiso tanto de la UNODC como el de México para accionar de manera coordinada para planificar, atender e impulsar acciones de cooperación internacional, así como las buenas prácticas mexicanas en temas relacionados con la prevención y combate al crimen organizado.

Una vez detallados los contextos de los actores, procedemos a los intereses de ambos durante el periodo estudiado. En este sentido, la administración de Peña Nieto tuvo como principal interés que su partido (PRI) retomará el poder, así como mejorar su reputación en el país como en el escenario internacional. Es por lo anterior que en el Plan de Desarrollo tuvo un apartado dedicado exclusivamente en convertir a México en un actor de responsabilidad global. Con la finalidad de hacer una diferenciación entre el viejo y el nuevo PRI. Además, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y su estrategia para combatir el crimen organizado, la administración buscó diferenciarse del sexenio anterior. Esto debido que la estrategia de seguridad prometía no abordar el crimen organizado de manera confrontativa y buscaría atacar los problemas subyacentes de la inseguridad. Sin embargo, al revisar las

acciones de la administración y los resultados en los índices, esta promesa no fue del todo cumplida.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, la administración de Enrique Peña Nieto se mostró abierta y fue proactiva en los principales foros internacionales. Lideró mesas de trabajo en cumbres internacionales con una participación activa. Al revisar los informes de gobierno del sexenio se puede observar que el principal interés tanto la comunidad internacional como del gobierno de Peña Nieto fue abordar la problemática de las drogas, ya que el rubro de las actividades criminales en donde se realizó mayor número de reuniones internacionales. De esta manera, el tráfico de las drogas fue tema prioritario seguido del tráfico de armas y la trata de personas y tráfico de migrantes.

La oficina de la UNODC en México también es un actor con intereses definidos. Durante la revisión de los proyectos se puede identificar que el interés de la oficina fue la prevención y atención de las víctimas de la trata de personas y tráfico de migrantes. Como se mencionó en el capítulo anterior, el programa que se le otorgó mayor énfasis fue el de “Prevención de la trata de personas”. Durante este periodo, realizaron campañas de concientización para la prevención de este delito, en especial en mujeres y niños. Sin embargo, es importante considerar que el financiamiento de la oficina es meramente con recurso federal, por lo que es posible que sus intereses, así como sus acciones estuvieran alineados con la administración de Enrique Peña Nieto. No obstante, al momento de revisar y analizar las estrategias y proyectos de la oficina de la UNODC, se puede observar que no estaban del todo alineados con los intereses de la administración. La causa de lo anterior podría ser un esfuerzo por parte de la administración y de la UNODC México por complementar sus acciones y sin redoblar tareas. Sin embargo, es un poco complicado asegurar lo anterior ya que la UNODC México no cuenta con un plan de acción o un plan de trabajo establecido en donde se puedan revisar sus intereses principales, así como la evaluación de sus proyectos o en caso de existir, no son accesibles para el público.

Es posible identificar aquellas áreas en las que la administración y la UNODC coinciden. El aspecto más destacable para esta investigación es la falta de acciones, estrategias y programas orientada la prevención y combate frontal del crimen organizado del lavado de dinero. Durante la investigación se ha evidenciado la importancia que tiene y la influencia de este

flagelo. Una buena estrategia para su pronta detección podría ser útil en la prevención y detección temprana del crimen organizado.

Por último, el constructivismo estudia la manera en la que la estructura influye en el comportamiento e identidad de los actores, así como la interacción de estos. En este punto es importante cuestionar si la ONU ha tenido una influencia real en el comportamiento de los actores de estudio. Es un principio, durante la implementación de la Convención de Palermo, México comenzó a adecuar su legislación de acuerdo con los protocolos. Además, se mantuvo activo y participativo en las cumbres internacionales de la ONU. Sin embargo, a causa de la corrupción e impunidad que se vive en el país, un número considerable de recomendaciones de la ONU para el combate del crimen organizado no fueron consideradas ni ejecutadas correctamente, ya que pudieron haber afectado a intereses de funcionarios públicos.

Otro punto para reflexionar es que el gobierno mexicano cubre los costos del mantenimiento de la Oficina de la UNODC en México y como se mencionó anteriormente, la Oficina vela por los intereses del gobierno en turno. Por lo que se puede concluir que el nivel de influencia de la estructura de la ONU sobre el gobierno mexicano es en un nivel medio, ya que solo efectúa lo mínimo para “cumplir” con su compromiso con la Convención de Palermo

Conclusiones

La presente investigación tuvo como principal objetivo comprender el proceso de cooperación internacional entre las organizaciones internacionales y México en materia de crimen organizado. Al buscar información y actividad de las organizaciones internacionales se encontró que la organización con mayor actividad es la ONU a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito, es por ello que la investigación se concentró en los proyectos y programas de la misma.

Durante la investigación se hizo un esfuerzo por plasmar el panorama internacional y nacional de las distintas actividades del crimen organizado para conocer las acciones y los esfuerzos tanto internacionales como nacionales para combatirlos. La actividad a la que se le ha destinado mayor presupuesto y atención en las últimas décadas es el comercio de drogas ilícitas. En un principio el crimen del negocio de las drogas se catalogó como sinónimo de

crimen organizado, ya que fue por muchos años la prioridad de las políticas de seguridad. Lo anterior gracias a las demandas de seguridad por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, en las últimas décadas ha surgido mayor conciencia de las otras actividades del crimen organizado, las cuales involucran directamente vidas humanas, como lo es la trata de personas y el tráfico de migrantes. Lo anterior gracias al esfuerzo de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que han buscado visibilizar la importancia que merece atender dicha problemática.

Como se pudo observar en la investigación, existe una actividad del crimen organizado a la que no se le ha dado la importancia debida y a la que no se le considera esencial para la prevención del mismo la cual es la detección temprana del lavado de dinero. Como ya se ha mencionado con anterioridad, la razón de ser de esta situación es que México cuenta con un sistema legislativo corrompido, con políticos y grupos de interés que no les interesa adecuar las recomendaciones de la Convención de Palermo, así como recomendaciones de las organizaciones internacionales ya que de esta manera sus intereses se verían fuertemente amenazados.

En la presente investigación también se analizaron los indicadores pertinentes para conocer las condiciones internas del país respecto a la presencia del crimen organizado, para posteriormente evaluar el resultado de la cooperación internacional entre el gobierno mexicano y las agencias internacionales. Al realizar una comparativa con la administración anterior se observa una decadencia en cada uno de los indicadores. La percepción de la inseguridad, la percepción de la corrupción, los delitos y homicidios están en constante aumento. Una explicación al aumento de la presencia del crimen organizado es por la estrategia frontal y el desmantelamiento grupos grandes de; crimen organizado que se diversificaron en grupos de menor tamaño. Así como la ausencia de acciones que busquen abordar los problemas subyacentes de la inseguridad, con una estrategia sostenible, pensada a largo plazo.

Para lograr una política pública eficaz para afrontar la problemática, debe de abordarse desde la prevención social, por lo que no sería suficiente el solo ratificar promulgar las convenciones de las Naciones Unidas para erradicar el crimen organizado. En un principio

la política pública debería de estar focalizada a la reducción de los crímenes más devastadores para la integridad humana, como lo es la trata de personas y el tráfico de migrantes,

Por lo que la política pública orientada a combatir el crimen organizado con un enfoque en la seguridad humana sería una estrategia a largo plazo que podría ser sostenible. Sin embargo, al ser una estrategia de largo plazo, la cual no sería trabajo de una sola administración, sería necesario un genuino compromiso por parte del gobierno por colaborar juntamente con la UNODC, así como países de la región para constituir un sólido marco de cooperación que busque prevenir el crimen organizado desde una perspectiva mucho más íntegra. Además de prestar especial atención a la cooperación en materia de prevención de lavado de activos, lo cual es una situación que aún queda mucho por trabajar.

Independientemente de las acciones concretas, proyectos, programas, participación activa en los foros internacionales, no existe una mejora en los indicadores en comparación con el sexenio anterior. La explicación a una falta de mejoría podría ser por una inadecuada estrategia integral de Peña Nieto, para abordar los problemas subyacentes de la inseguridad que propician el fortalecimiento del crimen organizado. A pesar de que el ex presidente buscó diferenciarse notablemente de la administración de Felipe Calderón, siguió con la misma estrategia de combate frontal y reactiva.

Recordando la hipótesis previamente postulada, se puede inferir que se cumple. Ya que independientemente del número de proyectos y programas implementados, así como la presencia de México en los foros internacionales más importantes, las condiciones del país son determinantes para la eficacia de la cooperación internacional. De esta manera, al analizar la cooperación entre la administración de Enrique Peña Nieto y la UNODC se puede observar las incongruencias en ella, tal como la ausencia de una estrategia bien definida y medible para mejorar las acciones para prevención y combate del crimen organizado. Además, la oficina de la UNODC en México carece de una autoridad lo suficientemente fuerte para demandar a la administración la incorporación adecuada de la Convención de Palermo. Lo anterior tiene su explicación la cual se desarrolló durante la investigación y radica en que mientras la oficina sea financiada con presupuesto federal, sus intereses y acciones estarán alineados a los intereses y prioridades de la administración en turno.

Para que el Estado mexicano pueda abordar efectivamente el crimen organizado, es necesario

promover con mayor ímpetu la cooperación multilateral tanto regional como global ya que actualmente en el marco de Naciones Unidas se ha demostrado fallas en cuanto a la coordinación entre los organismos internacionales, así como en el trabajo en conjunto con los Estados. Así como el incumplimiento de los Estados respecto a los tratados internacionales. Por lo que la cooperación debería de ir acompañada de coordinación de políticas entre los países ya que es una ventaja para los grupos del crimen organizado aprovecharse de las diferencias jurídicas de cada uno de los Estados.

En este sentido, la cooperación debería de incluir una verdadera coordinación en el intercambio de inteligencia, adecuación de aspectos legales, así como intercambio de mejores prácticas técnicas. La consolidación de una visión integral sobre el impacto de la delincuencia organizada en la seguridad internacional, así como los impactos negativos en la ciudadanía es de gran importancia para el cumplimiento y respeto de los derechos humanos y para alcanzar paz y seguridad en el mundo.

Desde el ámbito del lavado de dinero es necesario el intercambio de experiencias y buenas prácticas para los controles de los flujos financieros en el mundo. Así como proponer medidas respecto a los paraísos fiscales en las transferencias de dinero, las cuales se desconocen las procedencias. Es necesario la aplicación de mecanismos de prevención y control sobre los flujos financieros, para el reforzamiento de la prevención del crimen. Las principales organizaciones internacionales de economía como lo son (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros) podrían evaluar el impacto del lavado de dinero en la región.

A nivel nacional sería indispensable reforzar las capacidades institucionales dentro de los principios democráticos. Como se ha visto en las estrategias de combate a la delincuencia organizada en el país, no es necesaria la inversión de fuerzas armadas para luchar contra los grupos criminales. Por lo que es indispensable el diseño de una política pública orientada a la protección social y una seguridad integral en donde se pueda evitar a toda costa la integración a grupos criminales.

Hoy en día es absurdo pensar que la militarización del país es una alternativa para el combate eficaz del crimen organizado. Los últimos sexenios han demostrado que, a mayor fuerza

militar, el crimen organizado y la violencia aumenta. Es necesario que los dirigentes de nuestro país propongan alternativas que velen por salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos. Alternativas integrarles que verdaderamente busquen abordar las causas subyacentes de la criminalidad.

En el marco de las organizaciones internacionales, es necesaria la participación activa de cada uno de los Estados, la cooperación técnica y el intercambio de buenas prácticas. Además, es necesaria la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento de los proyectos y programas ejecutados en México por la UNODC, así como para las otras oficinas nacionales.

Una estrategia para el combate del crimen organizado con un enfoque en la seguridad humana y un interés genuino de no seguir el legado de la militarización, sería una luz en una la oscuridad del país y sin duda el posible inicio de un cambio bien intencionado. En este momento la política mexicana habrá aprendido de los errores del pasado.

Referencias

- Aguayo, S., y Benítez R. (2012). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Arroyo Macías, E. M. (Análisis Plural, ITESO). Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda. 2018, 202-2015.
- Arroyo, E. (2018). Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda. *Análisis Plural Iteso*, 201-215.
- Arthur, M. M. (2020). Crime and the Global World. En *Law and Justice around the World* (págs. 65-90). California: University of California Press.
- Astorga, L. (2016). *El siglo de las drogas: del porfiriato al nuevo milenio*. México: Debolsillo.
- Axelrod, R., & Keohane, R. (1986). Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. En K. A. OYE, *Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. Princeton University.
- Bagley, B. (2012). The Evolution of Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America. *Sociología, Problemas y Prácticas*, 99-123.
- Bagley, B. (2014). Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI. En S. Just, & G. Maihols, *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Estados Unidos. México: Sitesa.
- Bailey, J., & Godson, R. (2000). *Organized Crime Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Benítez Manaut, R. (2012). México: Crimen Organizado. Seguridad Nacional, democracia y elecciones. *Universidad Autónoma de Madrid*.
- Benítez Manaut, R. (2013). El Crimen Organizado en Iberoamérica. En M. d. Defensa, *Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica* (págs. 153-196). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Benítez, R. M., & Aguayo, S. Q. (2016). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Brucet Anaya, L. A. (2001). *El crimen organizado (origen evolución, situación y configuración de la delincuencia organizada en México)*. México: Porrúa.
- Buscaglia, E. (2010). *México pierde la guerra*. Obtenido de Instituto de Acción Ciudadana: <http://www.institutodeaccionciudadana>.
- Buscaglia, E. (2013). Judicial and Social Conditions for the Containment of Organized Crime: A

Best Practice Account. En R. S. Heinrich-Böll-Stiftung, *Transnational Organized Crime* (págs. 61-73). Transcript Verlag.

Buscaglia, E. (2013). *Vacíos de Poder*. México: Debate.

Buscaglia, E. (2014). La Paradoja de la Delincuencia Organizada ¿Más policías...Más violencia organizada y..... ¿Mas corrupción? ¿Hasta dónde? *Policía y Seguridad Pública*, 273-282.

Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción política: El arte de la delincuencia organizada internacional*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial SA de CV .

Castellanos, G. V. (2013). *Historia de Narcotráfico en México*. México: Aguilar. Collantes, A. G. (2014). Delimitación Conceptual de la Delincuencia Organizada. *Derecho y Cambio Social*, 1-19.

Contreras López, M. E. (2012). *Marco jurídico de la delincuencia organizada en México: Una reflexión en el contexto global*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Correa-Cabrera, G. (2014). Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación internacional. *Coyuntura y Debate*, 147-170.

Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133535/Cuarto_Informe_de_Labores_2016_SRE.pdf
Ultima fecha de consulta: junio, 2020.

Cuesta Sahuquilo, M. T., González Más, J. L., Magaz Alvarez, R., Martínez Delgado, J., Morán Rubio, J. L., & Toval Rubio, L. (2011). *Crimen Organizado Transnacional y Seguridad*. Madrid: Intituto Universitario General Gutiérrez Mellado- UNED.

Diario Oficial de la Federación. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, Ultima fecha de consulta: junio, 2020.

Guerrero-Guerrero, E. (2011). *Security, Drugs and Violence in Mexico: a Survey*. Washington DC: North American Forum.

Gutierrez, E. G. (2011). *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey*. 2011: North American Forum.

Hopf, T. (2002). *Social Construction Of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca: Cornell University Press.

INEGI, Defunciones por Homicidio. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=
Ultima consulta: febrero 2021.

INEGI, Delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Delitos+previstos+en+la+Ley+Federal+contra+la+Delincuencia+Organizada#tabMCcollapse-Indicadores> Última fecha de consulta: febrero 2021.

INEGI, Tasa de incidencia delictiva Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia>
Última fecha de consulta: febrero 2021.

INGEI, Tasa de desocupación. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> Última
fecha de consulta: febrero 2021.

INEGI. Tasa de desempleo juvenil. Disponible en:
<https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=tasa+de+desempleo+juvenil#tabMCcollapse-Indicadores> Última fecha de consulta: febrero 2021.

INEGI. Población con primaria completada. Disponible en:
<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200240362&tm=6#divFV6200240362#D6200240362>. Última fecha de consulta: marzo 2021.

INEGI. Percepción de la Inseguridad en México. Disponible en:
<https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Percepci%C3%B3n+sobre+la+Inseguridad+en+M%C3%A9xico#tabMCcollapse-Indicadores> Última fecha de consulta: marzo 2021.

INEGI. Personal destinado a funciones de seguridad pública municipal. Disponible en
<https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Percepci%C3%B3n+sobre+la+Inseguridad+en+M%C3%A9xico#tabMCcollapse-Indicadores> Última fecha de consulta: marzo 2021.

Jímenez González, C. G. (2003). Las Teorías de la Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales. *Redalyc*.

José Reveles, M. L. (2013). Mexico. En R. S. Heinrich-Böll-Stiftung, *Transnational Organized Crime* (págs. 150-177). Transcript Verlag.

José, R., Lara Klahr, M., & Spiller, I. (2013). México. En R. S. Heinrich-Böll-Stiftung, *Transnational Organized Crime* (págs. 149-177). Transcript Verlag.

Kehone, R. (1984). Cooperation and Discord in the World Political Economy. En R. kehone, *Cooperation and International Reimes*. Princeton University Press.

Keohane, R. (1984). Cooperation and International Regimes. En R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, R. O. (1984). A Functional Theory of International Regimes. En R. O. Keohane, *After Hegemony*. Princeton University Press.

Keohane, R., & Nye, J. (s.f.). *Power and Interdependence World Politics in transition*. 1977.

Kosévich, E. (2016). México: Estrategia de Seguridad y de la Lucha contra el Crimen Organizado. En *Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia*. Moscú, disponible en: <https://www.iberamericajournal.ru/sites/default/files/2017/1/kosevich.pdf>

Lallande, J. P. (2013). El liberalismo Institucional. En J. A. Uriegas, A. S. Ramírez, M. L. Vallejo, & R. V. Flores, *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*. México.

Lemus, D., & Martha, L. (2012). *Sociedad civil, democratización y cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales*.

Lozoya, J. A. (1999). *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lucatello, S. (2012). Armas de fuego en México: Panorama 2016. En A. d. 2012, *Sergio Aguayo Quezada; Benítez Manaut*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

Massari, M. (2003). Globalización y criminalidad: una mirada a Europa. En R. M. Concha, *Delincuencia organizada*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Mendoza Mora, C., & Tripp Villanueva, J. O. (2012). *Narcotráfico en el contexto de las relaciones México – Estados Unidos. Pautas para el diseño de una política interméstica*. México: Porrúa.

México, E. d. (diciembre de 2013). *Embajada de Estados Unidos en México*. Obtenido de Iniciativa Mérida - Panorama general: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-es.pdf>

Montero, J. C. (2011). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos*, 7-29.

Nieto, J. J. (2010). La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 1-22.

Noriega, R. F. (2013). *Organized crime in the Americas: A call to action*. Washington, DC: American Enterprise Institute.

OCDE. (2014). *Annual Report of the OCDE Working Group on Bribery 2014*. Obtenido de OCDE: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGB-AB-AnnRep-2014-EN.pdf>

Oyarvide, C. M. (2011). *La Guerra contra el narcotráfico en México. Debilidades del Estado, orden local y fracaso de una nuestra estrategia*.

Paoli, L. (2002). The Paradoxes of Organized Crime. *Crime Law and Social Change*, 51-97.

Peña, O., & Almanza, F. (2010). *Teoría del delito: Manual práctico para su aplicación en la teoría del caso*. Lima: Asociación Peruana de Ciencias y Conciliación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Secretaría de Gobernación, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> Última fecha de consulta: junio, 2020.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465 Última fecha de consulta: julio, 2020.

Primer Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <https://sre.gob.mx/organo-interno-de-control-en-la-SRE/75-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-gubernamental/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-gubernamental/1548-primer->

[informe-de-labores](#) Ultima fecha de consulta: junio, 2020.

Polanska, M. (2010). Los homicidios y la violencia organizada en México ¿Un incremento real? *Serie Documentos Electrónicos, Programa Seguridad y Ciudadanía*, 1-15.

Porcelli, E. (2012). Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales. En E. Llenderozas, *Relaciones Internacionales, teorías y debates*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto, Gobierno de la República, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/articulos/quinto-informe-de-gobierno-173378?idiom=es> Ultima fecha de consulta: junio, 2020.

Reyes Guzmán, G., Hernández Victoria, P., & Moslares García, C. (2015). Gastos en seguridad y homicidios: los costos de la guerra contra el crimen organizado (2006-2012). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 93-111.

Roca, X. S. (2012). El crimen organizado en México y el "Triángulo Norte" durante el mandato de Felipe Calderón. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-52.

Rodríguez, J. d. (2014). Tráfico de armas: Entorno, propuesta legislativas y opinión pública. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Rodríguez, L. Z. (2016). El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas. *Nuevo Foro Penal*, 62-114.

Roldán, P. A. (2016). Armas de fuego en México: panorama 2016. En S. Aguayo, & R. Benítez Manut, *Atlas de la Seguridad y Defensa en México 2016*. México: CASEDE.

Salazar Arévalo, J. L. (2010). Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada. *Archivos Jurídicos UNAM*, 103-118.

Salomón, M. (2001). *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI*.

Savona, E. U. (1992). The Organized Crime/Drug Connection: National and International Perspectives. En M. S. Harold H. Traver, *Law and the State* (págs. 120-133). Hong Kong: Hong Kong University Press.

Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <https://sre.gob.mx/images/stories/informe/2doinforme.pdf> Ultima consulta fecha de : junio, 2020.

Serrano, M. (2007). *México: narcotráfico y gobernabilidad*. Colegio de México. Serrano, M. (2007). México: narcotráfico y gobernabilidad. *Pensamiento Iberoamericano*.

Sexto Informe de Gobierno, Felipe Calderón, disponible en: <https://es.slideshare.net/jisj20/sesto-informe-de-gobierno-de-felipe-caldern-2012> Ultima fecha de consulta: junio, 2020.

Shelley, L. (2003). Crimen organizado terrorismo y cibercrimen. En R. M. Concha, *Delincuencia*

Organizada. México: Insituto Nacional de Ciencias Penales.

Shiavon, J. A., Bilbao, L. O., & Kuri, M. T. (2014). Surgimiento y desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En A. S. Jorge Alberto Shiavon, *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*. México.

Smith, P. H. (1993). *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
Survey, S. A. (2018).

Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: https://sre.gob.mx/sre-docs/infolab/3erinfolab_a.pdf Última fecha de consulta: junio,2020.

Tilly, C. (2006). Guerra y Construcción del estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1-26.

Transparency International, Índice de la Percepción de la Corrupción. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/countries/mexico> Última fecha de consulta: marzo 2021.

UNODC (2004). *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC_Resolutions_Decisions/COP_6/Resolution_6_3_Spanish.pdf Última fecha de consulta: junio,2020.

UNODC (2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assesment*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estados Unidos. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf Última fecha de consulta: junio,2020.

UNODC (2013). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. México. Disponible en: http://coespo.groo.gob.mx/Descargas/doc/PUBLICACCIONES%20DE%20INTERES/Diagnostico_trata_de_personas.pdf Última fecha de consulta: junio,2020.

Valdés, G. (2013). *Historia del Narcotráfico en México*. México: Aguilar.

Vergara, J. B., & Sigala, M. A. (2013). Constructivismo. En A. S. Jorge Alberto Shiavon, *Teoría de las Relaciones Internaciones en el siglo XXI*. México.

Vidal, P. Z. (2014). La cooperación bilateral México-Estados Unidos contrala delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida. *Revista del Intituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 42-80.

Villanueva, R. (2019). *Cooperación Internacional en las Relaciones Internacionales, teorías, conceptos, debates y perspectivas*. Ciudad de México: Instituto Mora.

Wendt, A. (1999). *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*. *International Organizations*, The MIT Press.

