

CONCLUSIONES

Las redes de macrocriminalidad y la gobernanza criminal no son nuevas en México. Podemos rastrear la relación entre la política y el crimen desde mediados del siglo XIX, cuando hablar incluso de Estado mexicano es demasiado decir. No es muy distinto a lo sucedido en el Estado europeo, donde el inicio de las ciudades-Estado y la conformación de los incipientes Estados entre el 990 y el 1300 se dio por medio de bandas de piratas y criminales que lograron concentrar el suficiente poder y capital para institucionalizar su mando. Tal vez, la principal diferencia es que eso sucedió en Europa hace más de 700 años, y en México recién tiene 170.

El origen del Estado es criminal y violento. De hecho, precisamente la expectativa es que el Estado concentre el monopolio de la violencia legítima, aunque también sabemos que no es así. Por el contrario, en México la construcción del orden ha sido disputado al Estado por distintas organizaciones, indígenas, comunitarias, oligarquías terratenientes y, por supuesto, poderes fácticos y redes de gobernanza criminal, por mencionar algunas.

El aspecto central de las líneas anteriores es que las redes y la gobernanza criminal no nacieron en 2018, tampoco en diciembre de 2006, cuando se declaró la guerra contra el narcotráfico. Tienen varias décadas más. Peor aún, la relación entre la política y el crimen es un elemento inherente a la formación estatal. A la par que la construcción de orden se ha llevado a cabo de diversas maneras, pero siempre desde lo local. Este es el punto de partida que se debe aclarar para poder entender a la gobernanza criminal.

Estado, violencia, orden y legitimidad se relacionan de forma compleja en cada región. De hecho, la existencia de redes y gobernanza criminal no supone, de forma automática, una dinámica de violencia. Como observan Briscoe, Perdomo y Uribe (2014: 35), existen lugares en América Latina que tienen gran desigualdad, pobreza extrema y actividades ilícitas, y son muy violentos como ocurre con el corredor seco de Guatemala, cerca de la frontera con Honduras. Pueden coexistir esas mismas tres condiciones en contextos de bajas tasas de violencia física, como pasa con las comunidades contrabandistas de Puno en el sur de Perú.

¿Qué es lo que desata las violencias en México? Las diferencias entre México y los países centroamericanos, por un lado, y Puno-Perú, por el otro, proviene de la forma en que la red de macrocriminalidad se vincula con las comunidades. Si la red se vincula por mecanismos violentos que le permitan garantizar la extracción de capital a través de actividades como la extorsión, el secuestro, la desaparición y el homicidio, estaremos más cerca de lo que sucede en México y Centroamérica. En cambio, si la red se vincula por medio de mecanismos que detonan legitimidad incluso supliendo actividades que debieran estar en manos del Estado, entonces la red se parecerá más a la de Puno en Perú. De hecho, hubo décadas en las que México vivió este tipo de arreglo, conocido como pax narca. Sin embargo, ese orden ya ha quedado atrás y será imposible (y no es deseable) regresar a él, debido a que se sustenta en un régimen presidencial fuerte que ya no existe.

Es relevante tener claro que existen distintos tipos de redes de macrocriminalidad y de gobernanza criminal. Si bien pueden existir algunos que se sustenten en la violencia y el terror para establecer el orden, no descartamos que habrá otros que logren construir mecanismos de legitimidad, en especial en aquellos casos en donde la red es longeva. Por ejemplo, tras la detención de “El Chapo” Guzmán, uno de los líderes del cartel de Sinaloa, se detonaron marchas a su favor en la entidad federativa de dicho nombre, en donde se demandaba su libertad y que no lo extraditaran a Estados Unidos. Entre las personas entrevistadas se escuchaba: el gobierno se debe dedicar a detener a los maleantes, a los asesinos, no a gente como “El Chapo”, que nos ayuda. De la misma forma, en los desastres naturales cada vez es más común observar a miembros de los cárteles apoyando a la sociedad civil frente a la emergencia, así como repartiendo víveres y agua; como de hecho también sucedió durante la pandemia.

En la medida que haya una construcción de orden con legitimidad por medio de gobernanza criminal, el dismantelamiento de las redes de macrocriminalidad se va a tornar mucho más complejo. Por eso, en el libro le propusimos reflexionar sobre varios puntos:

- ¿Qué son las redes de macrocriminalidad?
- ¿Cuáles son los distintos tipos de violencia y de gobernanza criminal que se detonan por estas redes?
- ¿Cuál es el papel de estas redes y de la gobernanza criminal en la conformación de un orden estatal a nivel local?
- Y tal vez la más importante: ¿cómo vamos a dismantelar esas redes de gobernanza criminal?

No bastaría con dismantelar dichas redes si la política de dismantelamiento no es más integral y viene acompañadas de una política sólida de construcción de paz a nivel local. Para construir paz se requiere:

- Desarme y desmovilización (dismantelamiento) de las redes de macrocriminalidad.
- Reinserción social de los integrantes de las redes.
- Reconstrucción de las economías locales sustentadas en la violencia y el narcotráfico a fin de generar economías para la paz.
- Reconstrucción de los lazos sociales de la violencia y el narcotráfico.
- Reconstrucción de los cuerpos de policía y fiscalías.
- Desmilitarización del país.

Como se puede observar, el dismantelamiento de las redes de macrocriminalidad es apenas el inicio del proceso de construcción de paz, pero el gran problema es que, sin este inicio, resulta imposible avanzar en los siguientes puntos. ¿Cuándo comenzaremos a construir paz en México?

A lo largo del texto también señalamos algunos de los elementos que explican, en términos generales, algunos puntos de partida de la relación entre la política y el crimen:

- 1) La entrada de grandes sumas de dinero producto del crimen organizado (no sólo del narcotráfico sino también del tráfico de personas, de armas, redes de extorsión y de secuestro que requieren de la colaboración activa o pasiva de las autoridades).
- 2) La necesidad del lavado de esas grandes sumas de dinero.
- 3) El alto costo de las campañas electorales.
- 4) Los pobres mecanismos estatales para controlar todo lo anterior.

Podemos adelantar que la apropiación del Estado para desarrollar negocios de las redes de macrocriminalidad se desarticula con la consolidación del Estado de derecho y el combate a la impunidad. Al mismo tiempo, es importante desarrollar desincentivos a las condiciones que posibilitan la interacción entre los políticos y los criminales. Por ejemplo, si un incentivo es el encarecimiento de las elecciones, es relevante pensar cómo abaratar los procesos electorales. Al mismo tiempo, si aspectos que encarecen las elecciones son el clientelismo y la compra de votos, vale la pena en pensar políticas sociales universales que compensen esas posibilidades, como el seguro universal de desempleo y la mejora de los servicios públicos.

En este marco, la violencia no es nueva en Veracruz, pero sí es distinta. Pasamos de una violencia agraria propia del enfrentamiento de oligarquías terratenientes por medio de delitos como abigeato, robo de madera y contrabando; hacia una violencia que se desarrolla en los centros urbanos con delitos como homicidios, secuestros, lesiones, extorsiones, tráfico de drogas y robo. No sólo se trata de dos formas de violencia, sino también de dos tipos de regímenes de gobernanza criminal distintos. En específico, el régimen analizado entre el 2004 al 2018 no parece haber formado dinámicas de legitimidad.

Uno de los principales hallazgos de la investigación es que, si bien podemos analizar a Veracruz a partir de 5 regiones, y cada una de ellas tiene una estructura, lógica y dinámicas propias, las cinco regiones se unen en una gran única red de macrocriminalidad. Es decir, la red opera a nivel entidad federativa, y dentro de la entidad, tiene una división del trabajo que se relaciona con las características específicas de cada región, como la presencia de recursos naturales, o su ubicación geográfica. Esto definió las características de la red para Xalapa-Coatepec, por ser la capital de la entidad. De Coatzacoalcos-Minatitlán y de Poza Rica, Papantla, Tuxpan, por ser las regiones que se encuentran en los extremos de la entidad, lo que permite el control de armas, personas, droga, y gozar de recursos económicos producto de la petroquímica. De Córdoba-Orizaba, por su conexión con la serranía y con una red de autopistas. O de Veracruz-Boca del Río, tanto por las disputas por el control del puerto como por el desarrollo económico del segundo municipio, lo que generó tanto múltiples empresas como víctimas en la estructura de la red.

De hecho, tanto la capital de la entidad como las regiones con la mayor cantidad de recursos de la petroquímica son las tres regiones que tienen la mayor presencia de políticos en la red: Xalapa-Coatepec, en menor medida Coatzacoalcos-Minatitlán, y aún menos en Poza Rica-Papantla-Tuxpan. En cambio, en la región de Veracruz-Boca del Río la red tiene una mayor presencia de empresas y víctimas. Y, finalmente, la gobernanza criminal toma forma de territorio criminal en la región de Orizaba-Córdoba.

Uno de los principales hallazgos en la investigación sobre *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos* (Vázquez, 2019) es que los nodos políticos (en específico los de las entidades federativas, con clara prioridad de los gobernadores) son especialmente relevantes en la estructura de la red. En Veracruz no tenemos información concluyente.

Cuando miramos la totalidad de la red de Veracruz, la estructura que tiene el mayor poder de intermediación entre criminales y empresarios es

la política, seguida de la empresarial (entre criminales y políticos) y de la criminal (entre empresarios y políticos). Hasta aquí, la red —en su totalidad— sigue las pautas encontradas en Coahuila. Sin embargo, cuando miramos cada una de las cinco regiones, la estructura criminal cobra una mayor capacidad de intermediación, seguida de la estructura política. En la región de Veracruz-Boca del Río la relevancia de los criminales en su capacidad de intermediación se encuentra casi empatada con la de los políticos. Pero esta brecha se amplía cuando avanzamos hacia Xalapa-Coatepec, y aún más cuando miramos las regiones de Coatzacoalcos-Minatitlán, Córdoba-Orizaba y Poza Rica-Tuxpan-Papantla. Pareciera que la intermediación política a nivel de la entidad federativa es relevante, pero las regiones tienen no sólo dinámicas propias, sino cierto tipo de autonomía que dota de mayor capacidad de intermediación a las estructuras criminales. De hecho, una de las principales diferencias que encontramos entre la red de Coahuila y la de Veracruz es que mientras en la primera la interacción entre los políticos y los criminales se da de forma directa, en Veracruz los políticos no tienen a nodos criminales como primeros vecinos, sino que están en un segundo o tercer nivel de interacción. En cualquier caso, un hallazgo relevante es que los nodos empresariales parecen no tener ninguna relevancia en los procesos de intermediación de la red.

De la misma forma que los nodos políticos pierden poder de intermediación en la red de Veracruz, los nodos a nivel de entidad federativa no resultaron tan importantes cuando miramos la construcción de las redes en cada una de las cinco regiones analizadas. Los nodos a nivel entidad federativa (personas o instituciones que operan más allá del nivel municipal, pero que no tienen características nacionales) resultaron claves para la estructuración de las redes de Veracruz-Boca del Río, y Orizaba-Córdoba. En estos dos casos, si bien el mayor número de nodos es municipal, la red lograba conectarse sólo cuando se sumaban los nodos a nivel entidad federativa. En cambio, tanto la red completa de Veracruz, como las de Coatzacoalcos-Minatitlán, Poza Rica-Tuxpan-Papantla, y Xalapa-Coatepec se conectan con los puros nodos municipales. Los nodos a nivel entidad federativa refuerzan la conectividad de la red, pero basta la presencia de los nodos municipales para que el componente gigante de cada red se conforme. Si en tres de las cinco regiones los nodos municipales tienen mucha importancia y capacidad de interconexión, se refuerza la idea de que las regiones tienen algo más que división del trabajo, mantienen cierta autonomía que se construye desde la región misma. En cualquier caso, el hallazgo de Coahuila que se mantiene en Veracruz es que los nodos a nivel federal no tienen mucha re-

levancia en la estructuración de la red de macrocriminalidad. Se fortalece también la hipótesis de que, en México, tenemos un régimen de gobernanza criminal con democracia y fragmentación.

Otro hallazgo relevante se relaciona con el papel que tienen las mujeres en las redes de macrocriminalidad. Encontramos que si bien las mujeres, por sí mismas, no conforman algún componente en la red, en la medida que sumamos a sus primeros vecinos, se constituyeron componentes relevantes tanto en la red de Veracruz en general como en 2 de las 5 regiones analizadas. En esos casos, las mujeres juegan papeles relevantes en los procesos de intermediación y conectividad de la red. Pero también hubo tres regiones en donde las mujeres eran esencialmente las víctimas.

¿Cómo desmantelamos una red de macrocriminalidad? Lo que hemos visto en el caso de las detenciones operadas por el sistema de fiscalías nos habla de detenciones al azar de nodos poco relevantes para la red, que son repuestos en cuestión de horas. Se trata de hombres jóvenes pobres que son las principales víctimas de la violencia de la gobernanza criminal. Las detenciones al azar nunca servirán para desmantelar una red. Pero tampoco es útil, como vimos a lo largo del texto, concentrarse en sólo una de las tres estructuras: la criminal, la empresarial o la política. Así, la lógica del descabezamiento de los cárteles no será de utilidad si no viene acompañada del desmantelamiento de los nodos estratégicos de las estructuras política y empresarial. Y, de hecho, de las estructuras empresarial y política prácticamente no se habla.

La propuesta que realizamos en el texto es conocer la red a fin de lograr identificar a los principales nodos, a los nodos estratégicos, y comenzar por ahí. Esos serán los nodos que, por un lado, generen una mayor conectividad, por lo que sus detenciones tendrán un mayor poder de fragmentación de la red; a la par que serán los nodos que tendrán la mayor cantidad de información, por lo que podrán fungir como testigos protegidos. De hecho, estos nodos no siempre son los principales líderes políticos, criminales o empresariales de la red, sino que se puede tratar de algunos intermediarios cuyas detenciones y procesos de negociación son mucho más sencillos que los de un líder del cartel, o un gobernador.

En la medida que sepamos cuáles son los nodos estructurantes de la red, sabremos si el problema está en instituciones federales, estatales o municipales que fueron capturadas; en los actores políticos, en los intermediarios, en empresas, o en los actores criminales. Si tenemos claro cómo se conforma el corazón de la red, el clan de la red, podemos mirar los atributos de esos nodos y determinar cuál es la mejor estrategia para desmantelar la red, por

ejemplo: 1) inteligencia financiera y grupos de tarea para procesos de corrupción política (tipo fiscalías de Sao Paulo o antimafia italianas); o 2) ley antimafia articuladas al punto anterior donde una medida que ayude a la investigación sea que la carga de la prueba recaiga en el político, burócrata y ciudadano —empresario o no— que tenga que probar el origen lícito de sus posesiones.

Lo cierto es que la red de macrocriminalidad de Veracruz es muy compleja, es decir, tiene mucha redundancia en su estructura, más caminos paralelos que permiten que dos nodos se mantengan conectados pese al desmantelamiento de algunos intermediarios, de tal forma que, si se cierra alguno de los caminos, si se rompe alguna de las interacciones, eso no desestructura la red. Por ende, el desmantelamiento de redes de macrocriminalidad de este tipo se torna mucho más complicado.

A partir del análisis de redes de macrocriminalidad, de los distintos tipos de violencia y de la gobernanza criminal, consideramos que un punto de partida es romper la dinámica de cooperación entre los entes políticos y los criminales, en especial de aquellas organizaciones que debieran estar encargadas justo de lo contrario, de la investigación de delitos y procuración de justicia, como el sistema de fiscalías. Si se logra romper o modificar la relación entre la política y el crimen, se tienen más oportunidades para: 1) renovar las instituciones de seguridad y justicia que hoy forman parte de la red de macrocriminalidad y son proclives a la impunidad, y 2) desmantelar las redes de macrocriminalidad mediante la investigación del pasado y presente y la prevención del futuro.

Una forma de romper la relación entre la política y el crimen es cambiando a la élite política, justo a través de las disputas electorales. Sin embargo, hay que problematizar la idea de que la alternancia de partidos en el gobierno signifique, en automático, el rompimiento de la élite política. Lamentablemente puede suceder que la misma élite política gobierne con distintos partidos, por lo que se mantengan las mismas lógicas y prácticas, incluyendo la relación entre la política y el crimen. El caso de Veracruz es muy interesante para ello, porque nos permite mirar las dos posibilidades que se pueden replicar a nivel nacional:

- *El rompimiento de la élite política por medio de la alternancia.* Esto supone que, en la medida que llega un partido político distinto al poder, el nuevo gobierno realizará una investigación del pasado (opositor) y, en su caso, generará la responsabilidad correspondiente. Es la expectativa clásica de la rendición de cuentas en un marco de competencia democrática. En el caso nacional, esto se observa con

los cambios en el gobierno de 2000, 2012 y 2018. En Veracruz supondría las alternancias de 2016 y 2018. No obstante, como se ha observado en lo nacional, la alternancia de 2016 en Veracruz no necesariamente llevó a un cambio radical en los dos puntos que se mencionan en el párrafo anterior, especialmente porque, aunque Miguel Ángel Yunes compitió y ganó la gubernatura con un partido opositor al PRI, él seguía siendo parte de la élite política veracruzana que mantenía esas viejas prácticas y relaciones de entre la política y el crimen.

- *El rompimiento de la élite por la fractura de la élite misma.* Esto puede o no suceder mediante la alternancia, pero en cualquier caso supone la llegada al poder de un grupo totalmente distinto al que antes gobernaba la entidad. Es lo que se espera en el caso del cambio de gobierno en 2018 mediante la irrupción de Morena. Ahora bien, esto puede significar la llegada de una nueva élite política, pero esto no conlleva en automático ni la renovación de las instituciones de seguridad y justicia, sino que puede suceder que mantengan las mismas prácticas que la élite anterior, ni el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad por medio de la investigación pasada y presente ni a través de la prevención futura, como de hecho ya se observa en el caso del gobierno a nivel nacional.

El proceso de transición en México ha resultado especialmente llamativo en comparación con el del resto de América Latina. No olvidemos que México no adoleció de una dictadura militar, sino de 70 años de un régimen de partido hegemónico. Por ende, muchos de los cuadros no sólo del gobierno sino también de la oposición se formaron en ese régimen, comparten su cultura política y sus prácticas, como el uso político de la justicia para construir estabilidad política. Más aún, la transición a la democracia en México no es un proceso histórico de corto plazo marcado por dos o tres actos que terminan en un regreso a la democracia, sino todo un proceso de apertura política y proceso de inclusión que inició en la década de los setenta del siglo XX y concluyó entre 1997 y 2000, cuando el partido hegemónico requirió de otro partido para modificar leyes y, finalmente, perdió la presidencia. Paralelamente, poco a poco se comenzaron a reconocer las victorias electorales de la oposición, primero a nivel municipal y después a nivel de entidad federativa. Más que un rompimiento con una dictadura y una transición a la democracia, lo que hay son 30 años de procesos de apertura limitada con regresiones.

En este marco, con esta construcción de la política y de los grupos políticos, la transición pactada desde un régimen de partido de Estado ha demostrado que, en términos relacionales (estructurales), México es un caso más cercano a la Unión Soviética y su área de influencia. La transición a la democracia en México no sólo se hizo con dos partidos y medios, sino que además se realizó en medio de un proceso de consolidación de grupos y redes nacionales y regionales que nosotros llamamos clanes y que han sido sólidamente estructurados en nuevas condiciones “gatopardistas” en los años 2000-2018. A esto es a lo que, en el libro, llamamos Estado clanificado, tal como lo vimos en el último capítulo. En este marco, en el análisis del periodo 2004-2018 en Veracruz, la alternancia no significó gran diferencia. Los cambios de los partidos políticos no modificaron las dinámicas de la relación entre la política y el crimen, a la par que sólo encontramos modificaciones entre los actores criminales que reproducían los procesos de apropiación del excedente social y de la violencia.

En breve, no basta con que haya un cambio de partido en el poder, lo que se requiere es la llegada de una élite política que rompa con las dinámicas del pasado, con la lógica del Estado clanificado, que esté convencida de que uno de los aspectos urgentes en México es la reconstrucción de las organizaciones de seguridad y procuración de justicia y, a partir de ahí, de desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad y la generación de estrategias integrales de construcción de paz.

Nos falta mucho por hacer.

Calurosa primavera de 2022