

CAPÍTULO PRIMERO

LAS REDES DE MACROCRIMINALIDAD Y LA GOBERNANZA CRIMINAL

I. ¿QUÉ SON LAS REDES DE MACROCRIMINALIDAD?

Una red de macrocriminalidad se caracteriza por cuatro aspectos ⁵ (Vázquez, 2019; Espinal, Isunza, Isunza y Vázquez, 2023):

- Está conformada por tres estructuras: la criminal, la política y la empresarial. La existencia de una estructura política es fundamental para estar frente a una red de macrocriminalidad, ya que supone una demanda explícita de impunidad. Si no hay una estructura política, no estamos frente a una red de macrocriminalidad.
- La capacidad de ejercer gobernanza criminal. En términos llanos, esto significa que gobiernan en el territorio que controlan. Dicho gobierno puede ser directo o indirecto. En el primer caso, lo harán a través de la estructura política que es parte de la red de macrocriminalidad. En cambio, la gobernanza criminal indirecta existe cuando se construye un sistema paralelo de reglas y de sanciones que desplaza al orden estatal, como veremos más adelante. Si no hay gobernanza criminal, tampoco estamos frente a una red de macrocriminalidad.
- Comete distintos tipos de delitos, como el narcotráfico, la trata de mujeres o de migrantes, así como trata de trabajo esclavo, homicidios, desapariciones, secuestros y redes de extorsión.
- En la medida en que la red de macrocriminalidad genera distintos tipos de delitos, también habrá diferentes tipos de víctimas con necesidades diferenciadas de reparación.

⁵ Todos los aspectos analíticos y conceptuales sobre las redes de macrocriminalidad fueron desarrollados en la investigación *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, por lo que remitimos al lector a dicho texto. Con información de: <<https://mx.boell.org/es/2019/12/16/captura-del-estado-macrocriminalidad-y-derechos-humanos>>.

La comisión de diversos delitos por una misma red de macrocriminalidad se torna relevante para el caso mexicano, no sólo por la fragmentación y diversificación que se observa actualmente en las redes de macrocriminalidad (delitos de narcotráfico, corrupción, sistemas de extorsión, trata de mujeres, de migrantes, de trabajo esclavo, robo y venta ilegal de combustible —huachicol—, privaciones ilegales de la libertad, lesiones, amenazas, tortura, homicidios, por mencionar algunos); también por la forma de investigación penal que se practica en México. Lamentablemente, las fiscalías suelen investigar delitos de forma separada o aislada: un caso de homicidio en una fiscalía, un caso de extorsión en otra distinta, y un caso de desaparición en una tercera; sin darse cuenta de que estos tres delitos pueden estar relacionados porque fueron cometidos por la misma red de macrocriminalidad. Es importante cambiar el enfoque de investigación, pasar del caso por caso de forma separada a la vinculación de casos donde el objetivo principal de la investigación es el desmantelamiento de una red, y no la resolución de un caso individual.

Es importante distinguir con claridad cuándo estamos frente a una red de macrocriminalidad, y cuándo frente a otras expresiones del crimen y crimen organizado, pero que no reúnen los cuatro elementos mencionados en las líneas anteriores. Podemos pensar estos *cuatro niveles de estructuración criminal*; los dos primeros no son redes de macrocriminalidad; los dos últimos sí:

- El crimen organizado que no tiene interacción con la política, como las bandas de secuestradores, de robaautos, o de asaltabancos. En estos casos, si estas bandas operan en impunidad es debido a la baja o nula efectividad legal y eficacia burocrática. Acciones más sencillas, como las reformas a los sistemas de seguridad y justicia, tendrían un impacto más inmediato. Claramente aquí no estamos frente a una red de macrocriminalidad, porque no hay una estructura política dentro de la red.
- En un segundo nivel podemos tener la presencia de la relación entre la política y el crimen mediante una asociación de intereses mutuos entre personas de la política y algún grupo criminal que incluye la realización de acciones ilegales en abierta impunidad. Pero puede ser que esta asociación no conlleve gobernanza criminal ni desate procesos de violencia. Ejemplos de este tipo de relaciones son las redes de corrupción que otorgan concesiones públicas a cambio de sobornos, que serán usados tanto como ingresos ilegales a las campañas electorales como para enriquecer a la clase política corrup-

ta. A este fenómeno criminal le podemos llamar “redes de corrupción”, que tienen una mayor complejidad que el anterior, debido a la estructura política que ya ejercerá una demanda explícita de impunidad activa, pero aún no estamos frente a una red de macrocriminalidad, precisamente porque no hay gobernanza criminal.

- Un tercer nivel involucraría la relación entre la política y el crimen mencionada en el punto anterior, más el control territorial a través de la violencia (redes de extorsión, secuestro y desaparición, control de iluminación y patrullaje, por mencionar algunos elementos). Aquí ya estamos en el marco de las redes de macrocriminalidad sustentadas en la violencia.
- Podemos observar un cuarto nivel si consideramos todo lo anterior más la construcción de legitimidad en el territorio a través del otorgamiento de bienes y/o servicios públicos que deberían quedar en manos del Estado (escalamiento social por medio del ingreso a la red, resolución de conflictos, acceso a planes de política social, política de seguridad a cargo de las organizaciones o grupos criminales, distribución de bienes). Aquí estamos frente a redes de macrocriminalidad con base social.

Es importante distinguir estos cuatro niveles de criminalidad. En el primero no hay una red criminal, son sólo bandas. En el segundo hay una red criminal con componente político, pero se trata de una red de corrupción. En el tercer y cuarto nivel ya se trata de redes de macrocriminalidad, aunque sólo el último tendrá legitimidad social.

Dependiendo de la red que se esté enfrentando será la estrategia de desmantelamiento que se debe desarrollar. Por ejemplo, no es lo mismo desmantelar una red de robautos, de asaltabancos o de secuestradores, que sería el primer nivel, que una red de macrocriminalidad que tiene penetración en distintas áreas del estado, con control territorial, y que, además, cuenta con legitimidad local. En el último caso, cuando se intente hacer alguna acción policial, no sólo habrá resistencia de la red de macrocriminalidad, sino también de la población en su conjunto.

En México operan varias redes de macrocriminalidad con capacidad transnacional, nacional, regional y local. Para distinguirlas, las llamaremos por el nombre del grupo criminal, ya que es la forma más sencilla de identificarlas (Cártel de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Los Zetas, La Familia Michoacana, Cártel de Noroeste, por mencionar algunos). Sin embargo, cada que aparezca el nombre de alguna de estas redes a lo largo del texto, no hay que olvidar que no se trata de una organización criminal, sino de

una red de macrocriminalidad, en donde también opera una estructura política y otra empresarial.

II. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA CRIMINAL?

La gobernanza criminal es la capacidad que tiene una red de macrocriminalidad de 1) tomar las decisiones políticas vinculantes que resultan relevantes para dicha red de macrocriminalidad en el territorio que controla de *forma directa*, a través de la estructura política que forma parte de la red, o 2) construir un orden político y social local *de forma indirecta* por medio de un sistema efectivo de sanciones que desplazan al orden jurídico estatal. En cualquiera de los dos casos (directa o indirecta), y en ciertas ocasiones, con capacidad de construir legitimidad social.

Mientras que la idea de gobernanza supone una coordinación entre actores políticos y sociales para generar decisiones políticas eficaces y tendientes a alguna idea de bienestar general, la gobernanza criminal supone esa misma interacción entre actores políticos y sociales (en este caso, criminales), pero para generar acciones depredadoras de gobierno (Duque, 2021). Si la red de criminalidad no gobierna en el territorio que controla, no estamos frente a un fenómeno de este tipo. Aquí, gobernar no significa que se hará cargo de tareas que le pueden resultar irrelevantes, como encarpetar una calle o pintar bardas, sino que tiene la capacidad de establecer un orden criminal en las áreas que les son relevantes para sus acciones, como los patrullajes, la iluminación de las calles, la decisión de qué se investiga, qué no se investiga, y qué se obstaculiza en los órganos de procuración de justicia, por mencionar algunas.

Un aspecto central para que exista la gobernanza criminal es la relación entre la política y el crimen. El coctel que permite dicha relación está integrado por cuatro piezas (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 23):

- 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.

Aunque, producto de la investigación que hemos desarrollado de 2017 a la fecha, podemos afirmar que ese intercambio entre apoyo de financia-

miento ilegal a las campañas y construcción de una gobernanza criminal opera de forma más clara en los puestos nacionales y en los de las entidades federativas; sin embargo, lo que hemos documentado a nivel municipal es más bien un sometimiento por la vía de la fuerza. De ahí la diferencia entre la red de macrocriminalidad en lo federal y las entidades federativas, y la captura del Estado a nivel municipal.

Otra forma de mirar a las relaciones entre el crimen y la política y la estructuración de dichas relaciones es por medio de los clanes y camarillas. Un Estado clanificado se caracteriza por contar con agrupaciones de las élites que no se encuentran ni institucionalizadas ni reconocidas de alguna manera, y que cooperan entre ellas para obtener el control de los distintos recursos y beneficiar sus propios intereses. A diferencia de los partidos políticos, estas coaliciones ni están institucionalizadas ni son visibles ni cuentan con legitimidad (Wedel, 2001: 3). Estos clanes o camarillas son algo más que un grupo de presión, ejercen un poder más monopólico y extendido en múltiples arenas de la política, la economía y el derecho (Wedel, 2001). Si bien los clanes están conformados por personas de la política, también hay otros actores no gubernamentales, como personas empresarias y/o criminales.

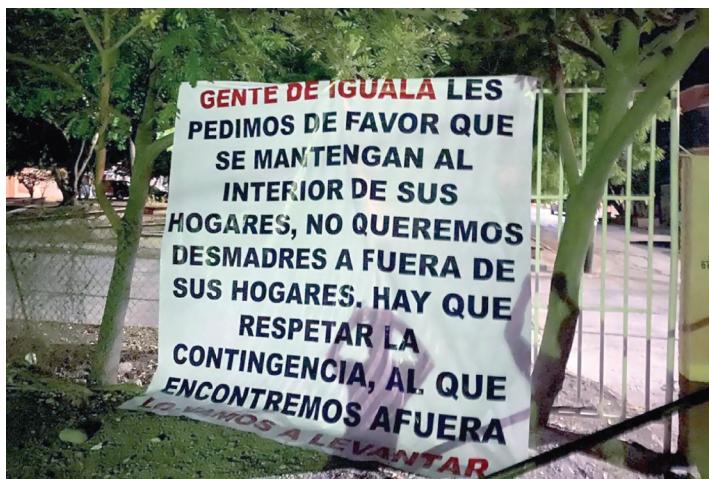
La relevancia de las y los actores políticos en el Estado clan es recuperada por Isunza (2018) cuando mira la diferencia entre los Estados capturados y los clanificados. La principal diferencia —menciona el autor— es que el capturado supone actores estatales que son comprados por medio de actos de corrupción, por lo que se encuentran sometidos a sus corruptores. En cambio, en el Estado clanificado las personas pertenecientes al clan ocupan posiciones relevantes de conducción en el gobierno y en la red, como se ha observado en México y en algunos otros países de América Latina.

Hasta aquí, lo que hemos visto es a las personas pertenecientes a la elite de la política (federal, estatal o municipal) que tienen capacidad de conducción o de toma de decisiones vinculantes. Pero ¿qué pasa con las burocracias? Uno de los aspectos que posibilita la existencia de estas redes de macrocriminalidad son las prácticas organizacionales de dichas burocracias. En particular, las relacionadas con una cultura organizacional de la corrupción, de la normalización de actos ilegales o, peor aún, de la normalización de las prácticas violatorias de derechos humanos, como la “siembra” de droga o de armas, la realización de cateos sin órdenes judiciales, las detenciones arbitrarias, la tortura y la desaparición de personas (Vázquez, 2021). Estos ambientes son condiciones favorables para la creación de este tipo de redes.

La gobernanza criminal tiene expresiones mucho más prácticas con dinámicas cotidianas en una localidad, en un municipio, o en un barrio. Ahí,

las personas que habitan ese territorio saben quién es el lugarteniente y quiénes los sicarios, los estacas, los halcones, los vendedores, por mencionar algunos actores que forman parte de la red de macrocriminalidad. Saben, además, si los policías municipales, los cabildos, o el/la presidenta municipal forma parte de la red. En estos órdenes hay actores, hay reglas claras que se sabe que no deben romperse; hay avisos de esas reglas,⁶ hay sanciones si esas reglas se rompen, pero —lo más importante de todo— hay un conocimiento público de esas reglas y esas sanciones. Un ejemplo de estas reglas y mecanismos son los mensajes dejados en mantas que comenzaron a aparecer en el marco de la pandemia para pedirles a los pobladores que se quedaran en casa o podían ser privados ilegalmente de la libertad y desaparecidos.

MENSAJES EN MANTAS COMO MECANISMOS DE GOBERNANZA CRIMINAL



FUENTE: *La Octava* <<https://laoctava.com/estados/2020/04/28/narcos-advierten-levantones-si-no-respetan-el-quedate-en-casa-en-iguala>>.

Entre el tipo de sanciones que se observan en la gobernanza criminal están: disparar armas de fuego en contra de un local comercial o incendiarlo por negarse a pagar el sistema de extorsiones, vender droga, o servir como informante de lo que sucede en las calles; las detenciones arbitrarias, la tortura, la desaparición o el homicidio de personas o de familiares

⁶ Ejemplos de esos avisos son las “narcomantas” con distintos tipos de mensajes y, en el peor de los casos, acompañadas de cuerpos o de miembros de cuerpos.

de las personas objetivo de la agresión. En todos los casos las sanciones son violentas, y en muchos de ellos incluso letales. En la medida en que las redes de macrocriminalidad controlan los sistemas de seguridad y procuración de justicia, no hay que descartar el uso de los medios estatales para realizar castigos (la cárcel) a quien rompe una regla establecida por la propia red de macrocriminalidad (lo que Dewey [2015] denomina “un orden clandestino”).

Cuando se rompe una regla del orden político-social local que conforma la gobernanza criminal, el objetivo es sancionar (y en algunos casos castigar de forma ejemplar) a aquellas personas que han roto (o al menos se cree que han roto) ese orden.

Si bien el principal recurso político de las redes de macrocriminalidad (además del dinero y el poder político) es la amenaza o el uso de la violencia, y, además, de una violencia siempre extrema (torturas, desapariciones, homicidios). A la par que el orden político-social que se construye bajo la gobernanza criminal es, precisamente, criminal, y las sanciones tienen como principal objetivo mantener ese orden criminal, podemos encontrar acciones de la red de macrocriminalidad que construyen procesos de legitimidad en la población que controlan. Veamos un par de ejemplos.

Un caso llamativo es el de La Familia Michoacana,⁷ que con un tufo religioso tenía un severo código de comportamiento, que incluía la prohibición de consumir drogas, beber alcohol o conducir a exceso de velocidad; portarse con humildad y respetar a las personas, y la implementación de severos castigos a los robos o a la violencia contra las mujeres (Najar, 10/dic/10). No sólo contaban con ese código de conducta al interior, sino que también construían bienes colectivos; en particular, ayudaban a las personas, barrios y comunidades a resolver problemas y disputas colectivas, desplazando a las instituciones estatales, lo que les permitió construir una sólida base social y legitimidad.⁸ En general, son conocidos los casos donde

⁷ La Familia Michoacana es una red de macrocriminalidad que se torna relevante a partir de 2006, por enfrentar a Los Zetas en esa entidad federativa de México, disputando especialmente el puerto Lázaro Cárdenas, punto central para el tráfico de drogas. Esta primera generación la ubicamos entre 2006 y finales de 2010, cuando por una ruptura interna nacen Los Caballeros Templarios, La Familia Michoacana es expulsada de Michoacán, pero mantiene el control territorial en Guerrero y el Estado de México (Lantia Intelligence, 2020), y, para nuestros fines, se pierde todo el sentido “religioso” y se endurece la violencia como instrumento de control.

⁸ La peculiar conformación de esta red de macrocriminalidad se debe, en parte, a las características de dos de sus fundadores: Fernando Gómez “La Tuta”, que es un maestro de educación primaria en un contexto rural, donde los profesores (junto con los sacerdotes)

redes de macrocriminalidad desarrollan actividades para crear lazos de legitimidad con las personas que viven en el territorio que controlan: construir caminos, remodelar escuelas, pagar servicios médicos, solventar las fiestas patronales, regalar juguetes, apoyar en desastres naturales (como vimos recientemente en la pandemia), así como controlar al crimen ordinario,⁹ son algunas de las acciones que realizan en el marco de la gobernanza criminal. En algunos casos sirven como mediadores y facilitan los trámites gubernamentales a las empresas que pagan el sistema de extorsión.

Otro ejemplo interesante es el tráfico de huachicol. Como comentamos, una de las características de las redes de macrocriminalidad es la comisión de diversos delitos. En especial, en el caso de México, el nivel de diversificación de acciones delictivas para apropiarse del excedente social por parte de una red de macrocriminalidad es cada vez mayor. Dentro de esas actividades está el tráfico del huachicol. En la medida en que se roba a una empresa (además estatal), normalmente esta actividad se lleva a cabo en completa impunidad, a la par que supone una fuente de trabajo y entrada de dinero para miles de familias. Por ejemplo, en 2018, quienes se dedicaban al robo de combustible podían ganar hasta catorce mil pesos mensuales, cuando el salario mínimo estaba en 2,400 pesos (Najar, 17/ene/20). Esta combinación ha permitido que la práctica del huachicol cuente con legitimidad entre la comunidad, barrio o población que la practica. Esta legitimidad se hace evidente cuando, frente a operativos para detener a las personas que realizan el robo y venta de huachicol, el cierre de tomas clandestinas o el intento de confiscar combustible robado, en muchas ocasiones los policías y militares que conforman el operativo no se enfrentan sólo a los “huachicoleros”, sino a la población en su conjunto, quienes incluso los toman como rehenes para que liberen a los “huachicoleros” detenidos (Redacción, 26/ene/19; Najar, 17/ene/20; Redacción, 9/ene/21).

se convierten en los principales líderes sociales, y Nazario Moreno, alias “El Chayo”, o “El Más Loco”, que tomaba la forma de pastor religioso, escribió la “Biblia de la Familia”, y daba pláticas motivacionales a los sicarios y vendedores de droga, a quienes exigía ese buen comportamiento (Najar, 10/dic/10).

⁹ Uno de los casos más conocidos de control de robo de autos se ha dado en Culiacán, capital de la entidad federativa Sinaloa, y espacio controlado por la red de macrocriminalidad del Cártel de Sinaloa. Como parte del orden político-social que incluye a la criminalidad ordinaria, para robar un auto se debía solicitar permiso al lugarteniente. Cuando esto no se acataba, el robaautos era asesinado, y en su cuerpo se encontraba un auto de juguete sobre su pecho o en la espalda. En 2009 se registraron 35 asesinatos con estas características. La tendencia volvió a aparecer en 2019 (Monjardín, 13/ago/19).

III. LA VIOLENCIA PRODUCIDA POR LAS REDES DE MACROCRIMINALIDAD

De la misma forma que es relevante distinguir los distintos tipos de redes y su funcionamiento, también debemos distinguir los diferentes tipos o dinámicas de violencia ejercidos incluso por una misma red. Podemos identificar, al menos, cinco tipos de dinámicas de violencia relacionados con una red de macrocriminalidad:

1. *La disputa por un determinado territorio.* Se trata de enfrentamientos violentos entre los distintos cárteles a fin de controlar una zona o región. A partir de la espiral de violencia que enfrentamos desde 2007, esta es la principal explicación que se suele dar desde el gobierno, incluso para intentar aminorar el impacto de la violencia: “se matan entre ellos”, “en algo andaban”, “fue un enfrentamiento entre bandas”. Ciertamente, esta es la violencia más pública, porque incluso a quienes se disputan ese territorio les interesa que así sea, pero no es la única forma de violencia de las redes de macrocriminalidad.
2. *Violencia producto de la construcción de la gobernanza criminal.* Uno de los principales problemas y desafíos para construir paz en México proviene de la diversificación de las actividades delictivas de las redes de macrocriminalidad. Ya no sólo se dedican al narcotráfico, sino también a diversas actividades delictivas relacionadas con la apropiación del excedente social: trata de mujeres, de mano esclava, de migrantes, sistemas de extorsión, control de cadenas productivas, por mencionar algunos.

Como identifica Fuerte (2016), la conformación urbana del conflicto criminal incluyó la construcción de las redes de macrocriminalidad como empresas: “forman cuadros operativos, concentran equipos tecnológicos, promueven ciclos de financiamiento, adoptan programas de expansión y suman a la estructura criminal jefaturas de proyectos, así como áreas de desarrollo y entrenamiento de personal, de reclutamiento, de control interno y de todo aquello que les resulte útil como corporación empresarial” (Fuerte, 2016: 24). En este proceso, el control de territorio supuso una mayor importancia.

En estos casos, la violencia se utiliza como sanción para determinar cuáles son las reglas del juego en esa zona. Ejemplos de este tipo de violencia son las amenazas, asesinatos y desapariciones de las personas que intentan resistir las redes de trata, ya sea de mujeres, de migrantes o de

trabajo esclavo, también de personas que se niegan a pagar las extorsiones, o a trabajar directamente para la red de macrocriminalidad, ya sea como halcón, narcomenudista, vendiendo la mercancía ilegal de los puestos informales; o a los servidores públicos que se niegan a colaborar con la red. Otros ejemplos están relacionados con el asesinato o desaparición de los integrantes del crimen común, como los robacoches o carteristas, para establecer el control y reglas del crimen local.

3. *Violencia producto de la construcción de orden al interior de la propia red de macrocriminalidad.* Parecida a la anterior, esta violencia sirve como sanción y como amenaza de sanción, pero ya no sobre la población en donde se ejerce la gobernanza criminal, sino sobre los integrantes de la propia red, a fin de establecer un orden dentro de la organización criminal. El caso más claro y duro es la Masacre de Allende, ejecutada en marzo de 2011 (Vázquez, 2019).

Por ejemplo, a partir de 2017 se comenzaron a conocer los métodos que el CJNG utiliza para mantener el orden interno y controlar a sus rivales. Realizan rituales de iniciación, que incluyen comer carne de sus rivales. También marcan a sus rivales con cuchillos; desnudan, torturan y rapan a las mujeres trabajadoras sexuales para mantener el control de ese mercado. De hecho, exponer a sus enemigos desnudos en vídeos y torturarlos es una práctica común del CJNG. A esto se suma la amputación de dedos, decapitaciones y mutilaciones.¹⁰

4. *Desplazamiento forzado* para liberar un territorio que será usado ya sea para la explotación de los recursos naturales con que cuenta, como en el caso de los bosques madereros, o porque será usado para instalar plantíos o laboratorios. En estos casos, las víctimas serán todas las personas (hombres, mujeres, adultos mayores, niñas y niños) por el solo hecho de vivir en el territorio que a la red de macrocriminalidad le interesa apropiarse.
5. *Violencia producto de la relación entre la red de macrocriminalidad y empresas que explotan megaproyectos.* En este tipo de violencia, el principal objetivo es facilitar la explotación de los recursos naturales por la empresa que encabeza el megaproyecto en cuestión, que puede ser minero, hídrico, maderero o de algún otro tipo. Un ejemplo de esta violencia es la represión de los procesos de organización y protesta de algunos

¹⁰ Con información de <<https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/11/comia-mariscos-cuando-el-cjng-le-disparo-el-momento-del-ataque-al-fiscal-regional-de-tecamac-que-dejo-dos-muertos/>>.

sectores sociales o de comunidades indígenas o campesinas contra los megaproyectos, como se ha documentado en ciertas zonas de Guerrero y Michoacán.

Estos cinco patrones de violencia no son excluyentes; todos ellos pueden ser ejecutados al mismo tiempo en un mismo lugar. Pese a ello, es importante identificar las dinámicas de la violencia de la red de macrocriminalidad, porque cambian los objetivos y las técnicas de la misma red, así como las personas que son víctimas de la violencia.