

Restricciones, oportunidades y desafíos de la negociación con grupos criminales en México

[Sebastián Guerra Sánchez](#), Investigador Asociado IFIT

Durante las últimas dos décadas, se multiplicaron en América Latina y el Caribe los debates sobre la pertinencia de negociar con grupos criminales que no tienen una agenda ideológica. Las treguas entre el Gobierno y las pandillas en [El Salvador en el año 2012](#), a las que se les adjudica una reducción del 50% de los homicidios en un año, así como los distintos procesos de negociación para el sometimiento a la justicia de grupos criminales en Colombia –en los años 90 con el Cartel de Medellín y recientemente con grupos como el Clan del Golfo–, entre otras experiencias, han abierto la discusión y propiciado la transferencia de preguntas, lecciones y aprendizajes entre los distintos países que afrontan situaciones similares y buscan alternativas de política pública frente al crimen organizado.

México, de alguna manera, ha estado ausente de esta conversación regional, entre otras razones por: (i) la predominancia de la relación México-EEUU, que ha monopolizado las preocupaciones y establecido marcos limitados de referencia; (ii) la fuerte relevancia que ha tenido la narrativa de la “guerra contra el narco” y su efecto en las estrategias de seguridad de los últimos sexenios; (iii) la opacidad con la que se han adelantado los escasos procesos de diálogo y negociación con grupos criminales desde el Gobierno federal o desde los gobiernos estatales (p. ej., las conversaciones que impulsó el Gobierno de Enrique Peña Nieto para [legalizar facciones de las denominadas autodefensas de Michoacán](#)), lo que ha impedido su análisis y comparación.

A partir de 2018 el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador declaró el fin de la política de “mano dura” (que también fue blanda en algunos casos) que había iniciado Felipe Calderón en 2006 y, con ello, un giro en la estrategia de seguridad. En la práctica, sin embargo –[descontando la militarización creciente](#)–, las herramientas y procedimientos para la contención del crimen organizado no han variado significativamente, por lo menos públicamente. En este contexto, las instituciones de seguridad y justicia, que normalmente tendrían que ser el soporte de una estrategia de negociación para el sometimiento judicial del crimen organizado, no han

sido reformadas sustancialmente en los últimos sexenios. Para muchos operadores jurídicos, por ejemplo, el sistema legal no favorece ni ofrece garantías en la lucha contra el crimen organizado.

En este marco, el presente documento ofrece una serie de reflexiones sobre las restricciones, riesgos, desafíos y posibilidades de incorporar a nivel oficial la herramienta de la negociación como parte de una estrategia integral de seguridad y justicia en México, recogiendo los principales hallazgos de unos diálogos iniciales de expertos propiciados por IFIT –de la mano con el Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz (GAPMX)–, así como los resultados de las [investigaciones globales que sobre esta materia ha adelantado IFIT en los últimos años.](#)

No nos ocupamos, en este caso, de las negociaciones lideradas por actores no oficiales, como ONGs, empresas o iglesias, que en México han establecido procesos de diálogo y negociación con actores criminales bajo distintas modalidades y con distintos propósitos, por ejemplo las negociaciones para reducir el impacto de la extorsión en el sector privado. De fondo, el propósito es animar una conversación más amplia sobre la estrategia de seguridad y justicia en México y transferir al caso mexicano algunas preguntas y puntos de partida analíticos distintos, provenientes de la experiencia regional y global.

El documento está dividido en dos secciones. La primera, describe una serie de características del ecosistema criminal y del sistema político e institucional mexicano que, a la luz de la experiencia regional, aparecen y son leídas en el debate público y académico como restricciones a la negociación. La segunda, presenta una serie de desafíos y posibilidades, así como de nuevos interrogantes, respecto al camino de fortalecimiento integral de la política de seguridad y justicia en México que permitiría, eventualmente, abrir el espectro y proveer legitimidad a nuevas herramientas para la contención del crimen organizado.

1. Restricciones a la negociación dada la naturaleza y la dinámica del crimen organizado y del sistema político e institucional mexicano

Creciente fragmentación del crimen (des)organizado

La reducción de la violencia letal depende, en gran medida, de la cohesión y del monopolio de la violencia que administran los grupos criminales existentes. Los grupos con jerarquías claras de control vertical logran cumplir más fácilmente sus compromisos, por ejemplo en el caso de una tregua, no así los grupos con un modelo organizativo más horizontal, descentralizado o tercerizado.

En el caso mexicano, la creciente fragmentación del ecosistema criminal, derivado de la atomización de los grandes cárteles del pasado y la política de “descabezamiento” de los liderazgos criminales, ha derivado en que además de los siete

grandes carteles, encabezados por el del Pacífico-Sinaloa, el cartel de Jalisco Nueva Generación, y el cartel del Golfo-Noreste, hay más de [150 grupos criminales \(año 2020\)](#). Además, no todos los grupos son iguales. De hecho, cuentan con envergaduras muy distintas, bases sociales fluidas y, en la mayoría de casos, tienen un sistema descentralizado de funcionamiento en red. Igualmente, la competencia violenta entre grupos por el control de mercados y la “desventaja” o vulnerabilidad que podría representar en algunos casos el cese de la violencia, representan incentivos claros para que en la práctica no sea rentable, y ni siquiera factible, la negociación.

Desincentivos y diversificación del portafolio criminal

En la última década, los ahora fragmentados grupos criminales mexicanos se han diversificado y ampliado su portafolio rentístico más allá de la marihuana, la cocaína o el opio, incursionando en el tráfico de armas; el lavado de dinero; la extorsión y el “cobro de piso” ([que si bien descansan en el mismo principio, la protección, no funcionan igual](#)); el control de cadenas productivas para impactar en los precios de productos como el pollo, la tortilla, el aguacate, el limón y la carne; el control de sectores específicos de la producción a nivel local como la construcción o el comercio de artesanías o productos chinos de bajo costo; el robo de combustible o “huachicoleo”; el tráfico y la trata de personas y, de manera muy importante, el tráfico de opioides sintéticos como el fentanilo.

Esta circunstancia genera varias restricciones y desincentivos para una eventual negociación con el crimen organizado por lo menos en dos sentidos: (i) el entorno geopolítico marcado por la política prohibicionista que en materia de drogas mantienen los Estados Unidos, hace que los costos reputacionales y los riesgos jurídicos de la negociación con grupos ligados al narcotráfico (o calificados como terroristas) sean muy altos; (ii) al existir un portafolio económico más plural, es más difícil generar contra incentivos para que los integrantes de grupos criminales reintegrados en un proceso de desarme y sometimiento judicial permanezcan en la legalidad.

Arraigos sociales y territoriales del crimen

En conexión con el punto anterior, un proceso de negociación con grupos criminales debe partir de comprender los arraigos sociales y económicos del crimen organizado, así como de la red de relaciones entre crimen, comunidades y economías legales, [como ocurre por ejemplo en el Estado de Michoacán con la industria del limón y el aguacate](#). La negociación a través de incentivos judiciales y económicos tropieza con la necesidad de resolver no solo la situación específica de los integrantes de los grupos criminales, sino también de la red de apoyos económicos y las dependencias a nivel comunitario o institucional de la mediación criminal para las actividades productivas.

Si bien la administración de López Obrador ha impulsado una serie de programas sociales para “combatir al delito desde sus causas” (Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, el Banco del Bienestar, las Universidades Benito Juárez), no existe una evaluación empírica que determine en qué medida, o bajo qué contextos, estas iniciativas han contribuido a reducir la violencia o a limitar las dependencias que tienen las organizaciones sociales respecto al crimen organizado y sus redes económicas.

Colusión y zona gris de la criminalidad

A diferencia de las ya tradicionales interpretaciones que consideraban a los grupos de crimen organizado como grupos económicos ilícitos que buscan operar sin interferencia estatal, hoy es cada vez más evidente que la violencia criminal organizada sólo puede existir en el tiempo si cuenta con algún grado de protección informal del Estado, lo que algunos investigadores han denominado la [zona gris de la criminalidad](#) o las [redes de macrocriminalidad](#), en las que existe colusión (activa o pasiva) con agentes del poder económico y político.

En México, la literatura más reciente en la materia ha mostrado cómo la transición de un régimen de partido único a una democracia electoral competitiva generó incentivos inesperados para crecer dicha zona gris y fortalecer la relación entre los ámbitos político, económico y criminal. Esta realidad es una restricción importante a la negociación, en tanto que difumina las identidades del poder legal e ilegal, hace difícil fijar qué agente en el marco de la negociación procura el interés público, y cuáles son los incentivos reales de cada uno de los actores.

Debilidades institucionales, legitimidad y amenaza creíble

El soporte de una estrategia de negociación con el crimen organizado reside en las capacidades institucionales de seguridad y justicia —muy débiles en el caso mexicano—, encargadas del seguimiento y el análisis de las trayectorias criminales, los patrones de violencia, los activos económicos del crimen, sus modalidades de afectación a las víctimas, y las redes sociales, políticas y económicas de las que participa, entre otras variables. Estas capacidades son el sustento para que el Estado pueda diseñar y establecer negociaciones que garanticen, con algún grado de efectividad, la disminución de la violencia, la desactivación de las redes criminales, la provisión de información estratégica sobre el mundo criminal y la legalización y transferencia de activos a las arcas del Estado.

Igualmente, las capacidades en la procuración efectiva de justicia y la percepción favorable de la ciudadanía respecto a los órganos judiciales, son pilares de legitimidad (frente a la ciudadanía) y de amenaza creíble (frente a los criminales). La [percepción de debilidad institucional y corrupción](#), como ocurre en el caso mexicano y en otros países de la región, constituye una importante restricción a la posibilidad

de incorporar con efectividad la negociación como parte de una estrategia integral de seguridad y justicia. Peor aún, el andamiaje institucional mexicano de investigación no cuenta con las herramientas necesarias para incentivar la obtención de información a cambio de beneficios judiciales; una debilidad derivada quizás de la preeminencia de las políticas y lógicas de “mano dura”.

2. Desafíos y posibilidades de una estrategia de seguridad y justicia que incorpore a la negociación como parte del espectro de herramientas de política pública

Rol de la negociación en el desmantelamiento de redes de criminalidad y corrupción

Partir de una conceptualización del crimen organizado como redes de colusión entre el Estado y la delincuencia tiene importantes implicaciones para el desarrollo de políticas públicas alternativas en materia de seguridad y justicia. Siguiendo a [Ley y Trejo](#), al combatir el crimen organizado el Gobierno debería: (i) concentrarse en el desmantelamiento de las redes de colusión usando la inteligencia y la acción judicial, más que en las políticas de “mano dura”; (ii) priorizar la lucha frente a los actores “especialistas en violencia” que forman parte de las redes de corrupción entre el Estado y la delincuencia, particularmente miembros del ejército o de la policía coludidos, más que en los grandes capos; (iii) reformar y blindar los sectores de seguridad y justicia, construyendo diques y anticuerpos institucionales que hagan cada vez más difícil la participación de agentes estatales en las redes criminales y eviten el uso politizado de estos sectores.

Si bien la existencia de redes de criminalidad hace difícil abrir la posibilidad a la negociación, dados los riesgos reputacionales y de legitimidad, y la dificultad de establecer identidades claras en los agentes negociadores —siempre bajo sospecha de colusión—, la negociación en este marco puede ser vista, no como una herramienta ex post al desmantelamiento de la red, sino precisamente como un catalizador de ese desmantelamiento. En este sentido, la negociación puede servir para: (i) visibilizar la red criminal; (ii) desencadenar decisiones favorables a la reducción de la violencia en agentes/nodos específicos de la red; (iii) convertir los pactos por debajo de la mesa que buscan el interés personal y/o grupal en acuerdos visibles y transparentes que procuren el interés público; y (iv) fortalecer las labores de los organismos de inteligencia del Estado respecto a los grupos criminales, todo en el marco de un proceso de fortalecimiento de las capacidades y la independencia del poder judicial.

Igualmente, se deriva de esta aproximación que una modalidad de la negociación podría ocurrir “al interior” del Estado, identificando agentes estatales coludidos en las redes criminales y, aprovechando su “cercanía”, incentivar —por medio de

beneficios judiciales—, decisiones que reduzcan la “zona gris” de la criminalidad y sustraigan operadores estatales de la violencia. Las políticas anti corrupción tienen importantes herramientas en este sentido, como la reserva de la identidad a los denunciantes de hechos de corrupción.

Camino de reformas y capacidades institucionales habilitantes

Dadas las restricciones arriba enunciadas, que de manera casi estructural dificultan el desarrollo de nuevas aproximaciones y mecanismos de política pública en materia de seguridad y justicia, se hace necesario propiciar y desencadenar un camino de reformas que, cumplidas, habiliten un escenario distinto, más capaz y legítimo, para la contención del crimen organizado y, eventualmente, para el uso oficial de la herramienta de la negociación.

El camino de reformas puede avanzar estableciendo un línea base de capacidades y legitimidad en los ámbitos de la seguridad y la justicia y, sobre ese punto de partida, definir los canales y los roles de distintos actores institucionales: en el ejecutivo, en el legislativo y en el sector judicial; en los distintos niveles de la administración pública, federal, estatal, municipal, así como los roles de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional. La [reorganización del Sistema Nacional de Seguridad Pública \(SNSP\)](#), en particular, debería estar en el centro de este camino de reformas —en tanto es el sistema con la capacidad de fijar y distribuir competencias en materia de seguridad pública entre la Federación, los Estados y los municipios—, así como el fortalecimiento y la profundización de mecanismos de justicia alternativa y restaurativa.

Por otra parte, en América Latina se han discutido modalidades endógenas de fortalecimiento institucional como las “islas” de eficiencia y legitimidad al interior del Estado, o exógenas como poner en marcha organismos similares a la [Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala \(CICIG\)](#), entre otras, cada una con fortalezas y debilidades, de las cuales México puede aprender.

Pero quizás la mayor atención en materia de reformas y fortalecimiento institucional, debe pasar por aumentar las capacidades del nivel local de la administración pública en la provisión de seguridad y justicia. Está bien diagnosticado cómo la transición a la democracia condujo a una lucha por el poder a nivel local donde los pactos formales e informales entre gobernantes y políticos con agentes criminales prosperaron. Por otra parte, la democracia electoral cuesta mucho dinero, y ahí los grupos y agentes criminales han encontrado un espacio de desarrollo y producción de arreglos con el ámbito político. Todo lo cual derivó con el tiempo en un tipo de gobernanza criminal local en algunas zonas del país.

Como respuesta, [el Gobierno federal ha marginalizado a los alcaldes locales de la lucha para contener el crimen organizado](#), generándose un círculo vicioso: dada

la colusión con el crimen, no hay necesidad de fortalecer a los gobiernos locales, y sin gobiernos locales fuertes, más prospera la criminalidad. Se requiere dar pasos en una reforma de la administración pública local que rompa este círculo vicioso. Particularmente, es necesario aumentar capacidades en el servicio civil de carrera en materia de seguridad pública, y profesionalizar a los actores del sistema de justicia y seguridad: policías, procuradurías, fiscalías.

Capacidades y diseño de eventuales procesos de negociación

Todo proceso de negociación, incluso en conflictos tradicionales, implica riesgos, requiere voluntad política, es difícil de sostener y se enfrenta frecuentemente a una opinión pública escéptica. Requiere, además, como ya hemos dicho, soportes institucionales que garanticen efectividad y legitimidad, y una capacidad técnica específica para el diseño y puesta en marcha de los procesos.

En este horizonte, un proceso de negociación para el sometimiento a la justicia de grupos criminales en México (lo cual parece representar un camino realista dadas las características del mercado criminal) podría partir del diseño y discusión de una ley de sometimiento, que establezca mecanismos, procedimientos e incentivos, teniendo como mínimo:

- **Información robusta sobre los grupos y las redes criminales.** El Estado no puede depender exclusivamente de la información que provea el actor criminal; debe ser capaz de anticiparse y construir un perfil detallado de cada grupo/red criminal que contenga patrones de violencia, delitos, redes económicas, modus operandi, entre otros, que fortalezca su lugar en la negociación; aunque esta información nunca sea completa y uno de los propósitos del proceso sea precisamente complementarla y hacerla visible.
- **Aproximaciones diferenciadas y específicas.** Dada la pluralidad de grupos, portafolios rentísticos, arraigos sociales y económicos, y dadas las autonomías locales del poder ejecutivo, las aproximaciones y los esquemas generales no son los más efectivos. Hay que partir de la especificidad del actor criminal y definir un esquema de incentivos apropiado; de ahí la importancia de una caracterización y tipología previa y robusta. Una aproximación podría estar enfocada con un criterio territorial, por ejemplo, buscando reducir el impacto de la violencia en los municipios que concentran el mayor número de homicidios, y otra a las grandes estructuras criminales nacionales. También, un enfoque diferencial atañe a un tratamiento distinto para las “cabezas” de las redes criminales y, otro, a las bases y a los rangos medios; los incentivos en cada caso son distintos, aunque pueden ir de la mano y ser complementarios.
- **Consensos políticos e institucionales.** Todo proceso de negociación es divisivo a su manera, se trate de negociaciones políticas tradicionales o de negociacio-

nes con grupos criminales. La pregunta siempre va a ser respecto a la legitimidad del Estado y respecto a la efectividad y eficacia de la negociación dado el objetivo buscado. Estas preguntas se han planteado y se han respondido de múltiples maneras en el pasado, como indica la [investigación global de IFIT](#), pero siempre habrá que actualizarlas y hacerlas pertinentes a cada contexto y momento específico. Garantizar consensos mínimos entre las fuerzas políticas, por un lado, y al interior de la institucionalidad, particularmente con el sector militar y de seguridad y con el poder judicial, resulta crucial.

- **Claridad de objetivo y punto de llegada.** Según la literatura, los gobiernos de América Latina han decidido emprender negociaciones con el crimen organizado persiguiendo objetivos muy distintos: sustracción de capital social de los grupos armados, acceso a territorios dominados por la criminalidad, reducción de los niveles de violencia, entre otros. Sin embargo, los objetivos en general son más pragmáticos y limitados en comparación con las negociaciones políticas tradicionales —bajo la premisa de que el crimen organizado no es un fenómeno que vaya a desaparecer en su totalidad pues muta y se adecúa—, y tienden a fijarse en grados o niveles, buscando, en últimas, reducir su impacto perjudicial en la sociedad y la institucionalidad. La definición práctica de objetivos pasa igualmente por entender el “momento” particular de cada actor o red criminal (bajo o alto nivel de sofisticación y cohesión, o bajo o alto nivel de gobernanza y control territorial, por ejemplo).
- **Sistema de incentivos apropiado y legítimo.** Partiendo de una caracterización adecuada de los grupos o redes criminales, se debe construir un sistema de incentivos que, garantizando y resguardando la legitimidad institucional y una serie de principios o líneas rojas, permita llegar al objetivo perseguido en la negociación, sea este reducir los niveles de violencia a través de treguas o procesos de desmovilización y desarme, o el tránsito de economías ilegales a economías formales a través de la devolución de activos y bienes al Estado, entre otros. En un entorno dominado por la política anti drogas de los Estados Unidos, los tratados de extradición pueden ser un espacio de construcción de incentivos cuando se trata de individuos, grupos o redes asociadas al narcotráfico.
- **Construir arreglos que incluyan a la sociedad civil y a las víctimas.** Más allá de los actores evidentes en un proceso de negociación, el Estado y los representantes de una organización criminal —aunque hemos visto que en el caso mexicano esta “evidencia” aparece difuminada por las redes de corrupción—, es muy importante vincular como parte de la negociación a la sociedad civil (comunidades, ONGs, fundaciones, instituciones religiosas, sector privado, sindicatos, etc.) y a las víctimas. En algunos casos, las organizaciones de la

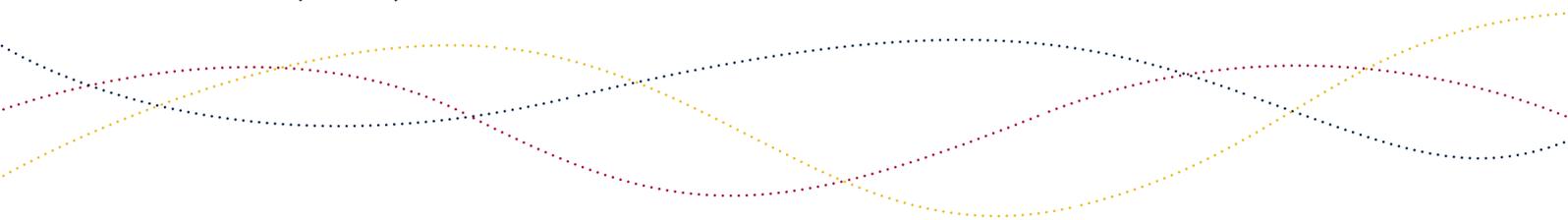
sociedad civil inician los acercamientos con los grupos criminales, que después retoma el Estado. Las víctimas, por su parte, pueden balancear la negociación y ser útiles a la hora de definir mecanismos directos o indirectos de participación y reparación, por ejemplo, si se trata de un esquema de justicia restaurativa.

Ahora bien, la incorporación de las víctimas en procesos de negociación con grupos criminales también puede acarrear múltiples complejidades y desafíos, dadas las distintas visiones y estrategias de los colectivos de víctimas, como ha sido el caso en México, o la prevalencia de unos hechos victimizantes sobre otros según el grado de organización y visibilización de los colectivos. La pregunta por las víctimas de extorsión, por ejemplo, viene cobrando mayor importancia en América Latina, aunque hay pocas víctimas organizadas alrededor de este delito. En todo caso, la incorporación de la sociedad civil y de las víctimas en procesos de negociación con grupos criminales es aún un campo muy incipiente en la teoría y en la práctica regional y global.

- **Opinión pública y marco narrativo.** Finalmente, la opinión pública es muy importante. Toda negociación, en el marco de una política fortalecida de seguridad y justicia, debe ir acompañada de una estrategia comunicativa deliberada que [propicie una narrativa menos polarizante](#), intentado superar los relatos homogéneos asociados a la “guerra contra el narco” y las dicotomías simplistas “amigo – enemigo” para referirse a la delincuencia organizada. Entender por qué y con qué efectos en México existen barreras discursivas, mediáticas y de opinión pública frente a los mecanismos alternativos en el tratamiento judicial del crimen organizado resulta crucial a la hora de emprender iniciativas de este tipo. Estas barreras de legitimidad pública pueden estar a la base de la opacidad con la que se han abordado las escasas experiencias de negociación con el crimen organizado por parte del gobierno federal.

Igualmente, balancear confidencialidad y publicidad de las negociaciones es muy importante: la confidencialidad puede garantizar efectividad en la negociación, pero ser riesgosa en términos de legitimidad. Igualmente, hay que tomar en cuenta que en algunas ocasiones resulta necesario pasar primero por una [etapa secreta](#) (por ejemplo para la exploración o constatación de la voluntad de la contraparte) antes de comunicar a la opinión pública la existencia de un proceso de negociación.

Dado el crecimiento y arraigo del mercado y la gobernanza criminal en México, resulta crucial abrir las puertas a un debate democrático sobrio y basado en la mejor evidencia internacional sobre la herramienta de la negociación con grupos del crimen organizado, entendiendo su verdadero lugar y potencialidad —analizando restricciones, riesgos, desafíos y oportunidades—, en el marco de una estrategia integral de corto, mediano y largo plazo de fortalecimiento de la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho.



Sebastián Guerra Sánchez, investigador asociado de IFIT, es el autor principal de este documento. Elena Azaola, Alberto Olvera, Raúl Benítez, Daniel Vásquez y David Pérez, del Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz (GAPMX), hicieron valiosos comentarios. Martha Maya y Mark Freeman, de IFIT, participaron en la revisión final. IFIT agradece a todos los expertos que participaron en las distintas reuniones y consultas que nutrieron este trabajo.

Sobre el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT)

Fundada en 2012, el [Institute for Integrated Transitions](#) (IFIT) es una organización no gubernamental internacional e independiente que ofrece un análisis integral y asesoramiento técnico a los actores nacionales involucrados en negociaciones y transiciones en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. IFIT ha apoyado negociaciones y transiciones en países como Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, Nigeria, Siria, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Venezuela y Zimbabue.

Sobre el Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz (GAPMX)

En septiembre del 2019, IFIT lanzó el [Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz](#), una plataforma independiente de líderes mexicanos que sirve como escenario de deliberación entre representantes de la sociedad civil, la academia, el sector público y el empresariado, y que tiene como propósito impulsar desde el Estado y la Sociedad Civil acciones que contribuyan al mejor entendimiento y la superación de los altos índices de violencia, particularmente una política integral de construcción de paz. Como herramienta fundamental, el Grupo promueve la deliberación y el diálogo con alto valor público, trazando puentes entre sectores distintos u opuestos de la sociedad.

