
Darío Zuza Gamba

¿Un arma eficaz o simple retórica? Apuntes en torno a la eventual designación de los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas extranjeras por el Gobierno estadounidense

A useful weapon or mere rhetoric? Notes on the potential designation of Mexican cartels as foreign terrorist organizations by the U.S. Government

Resumen

Los recientes actos de violencia a manos de organizaciones criminales de que han sido víctimas ciudadanos estadounidenses en territorio mexicano, así como el elevado número de sobredosis provocadas por el tráfico de opiáceos sintéticos, ha llevado a ciertas autoridades y miembros de la oposición republicana a abogar por la designación de los denominados “cárteles” como organizaciones terroristas extranjeras (FTOs) en el entendimiento de que ello ampliará las posibilidades de combate a la delincuencia organizada. No obstante, el hecho de que se trate mayoritariamente de argumentos de índole política utilizados como argumentos en un contexto de contienda entre partidos políticos y la importancia de las relaciones entre Estados Unidos y México parece sugerir que nos encontramos ante un simple recurso publicitario más que ante una posibilidad real.

Palabras clave: México, Estados Unidos, terrorismo, crimen organizado, designación

Abstract

The recent acts of violence at the hands of criminal organizations of which American citizens have been victims of in Mexican territory together with the high number of overdoses provoked by the trafficking of synthetic opioids has led to some authorities and members of the Republican opposition to advocate for the designation of the so-called “cartels” as foreign terrorist organizations (FTOs) in the understanding that it will broaden the possibilities of fighting organized crime. Nevertheless, the fact that they are mainly political arguments used in the context of a debate between political parties as well as the importance of the USA-Mexico relations seems to suggest that we are facing a simple publicity tactic rather than a serious possibility.

Keywords: Mexico, United States, terrorism, organized crime, designation

Darío Zuza Gamba, graduado en Economía y Derecho por la Universidad de Navarra. Ha formado parte de Insight Crime en calidad de analista cubriendo la evolución de grupos criminales en México y de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad en Guatemala

Recibido

26/06/2023

Aceptado

16/10/2023

Para citar este artículo: Zuza Gamba, D. (2024), ¿Un arma eficaz o simple retórica? Apuntes en torno a la eventual designación de los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas extranjeras por el Gobierno estadounidense, Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo, nº10, pp.37-51.

1. Introducción: Hechos en los que se justifica la eventual designación

El viernes 3 de marzo de 2023, cuatro ciudadanos estadounidenses que habían cruzado la frontera en el nortero estado mexicano de Tamaulipas fueron interceptados en la ciudad de Matamoros por un convoy de camionetas conducidas por hombres que portaban armas automáticas y equipo táctico. Los atacantes ametrallaron el vehículo y asesinaron en el acto a dos de los pasajeros y a una ciudadana mexicana que recibió un balazo a una cuadra de distancia mientras que los otros dos norteamericanos, una mujer y un hombre, fueron raptados a plena luz del día, frente a decenas de personas que grababan la escena con sus móviles. Tras ello, fueron conducidos a una zona deshabitada utilizada para el trasiego de drogas y personas conocida como Playa Bagdad en donde los atacantes, miembros de la facción Escorpiones del cártel del Golfo, los escondieron en una casa de seguridad en la que serían hallados por las autoridades en menos de 72 horas, el martes 7 de marzo.

Las enérgicas reclamaciones del ejecutivo norteamericano demandando el hallazgo con vida de sus ciudadanos no se hicieron esperar, y el aluvión de críticas recibidas por las autoridades mexicanas ante su innegable incapacidad de mantener una política de seguridad pública coherente se vieron matizadas de nuevo el 9 de marzo cuando, en un espectacular giro de guion, el jefe de plaza de Matamoros ordenó entregar a los hombres que habían secuestrado a los ciudadanos estadounidenses. Las fotografías muestran a varios sujetos jóvenes atados de pies y manos, con el equipo táctico, los vehículos y las armas utilizadas en el ataque del 3 de marzo depositados junto a ellos. En la luna de uno de los coches, una cartulina contenía una compungida disculpa en la que la organización criminal se deslindaba del ataque y pedía perdón a la población y a las víctimas.

El secuestro de los cuatro ciudadanos estadounidenses en Matamoros en marzo -al que ha seguido un segundo secuestro de otros cinco ciudadanos americano-dominicanos en Veracruz en junio- dio pie casi de inmediato al resurgimiento en los Estados Unidos de una propuesta en materia de seguridad transfronteriza: la designación de las organizaciones criminales mexicanas -los mal llamados cárteles de la droga- como *Foreign Terrorist Organizations* (FTOs) esto es, Organizaciones Terroristas Extranjeras.

A decir verdad, esta propuesta no era novedosa. Pese a iniciativas surgidas a raíz de la declaración de guerra contra el crimen organizado que tuvo lugar en el marco de la ofensiva del ejecutivo del presidente Calderón en 2006, sobre todo las relacionadas con la designación de la organización de Los Zetas como organización terrorista, el primer debate serio relativo a la posible designación de los conglomerados criminales que operan a ambos lados de la frontera como FTOs tuvo lugar tras la masacre de la familia Le Baron en noviembre de 2019¹. El grado de violencia que comportaron estos hechos, intolerable hasta para los estándares de un país ya acostumbrado a un nivel de deshumanización considerable, fue tal que, en el marco del encendido debate al que éstos dieron

1 La familia Le Baron es un grupo de ciudadanos mexicano-americanos que residen en el estado fronterizo de Chihuahua, México, donde el patriarca de la secta mormona a la que pertenecen estableció su comunidad en el siglo XIX. Desde hace años la familia Le Baron ha estado envuelta en conflictos con los habitantes del lugar y con grupos de la delincuencia organizada que han hostigado, secuestrado y asesinado a varios de sus miembros. El 5 de noviembre de 2019, una caravana de miembros de la familia Le Baron fue emboscada en el término de la municipalidad de Bavispe, Sonora, por miembros de La Línea, antigua facción militar del Cártel de Juárez, quienes, tras ametrallar los vehículos, les prendieron fuego. Tres mujeres de 43, 30 y 29 años fallecieron, al igual que seis menores de edad, hijos de aquéllas, entre los cuales se contaban dos bebés de 8 meses de edad.

pie, el entonces presidente Donald Trump anunció formalmente el 26 de noviembre que designaría a las organizaciones criminales mexicanas como FTOs.

Esto, se aseguró en su momento, garantizaría un nivel de respuesta adecuado con respecto a un problema, el del crimen organizado mexicano, que excedía ya de la simple esfera nacional para pasar a ser un problema también del gobierno de los Estados Unidos, cuyos ciudadanos se veían también afectados por la violencia generada al sur del muro, pero exportada al norte.

A pesar del encendido nivel de retórica al que el expresidente Trump era dado, lo cierto es que tan solo dos semanas después, el 9 de diciembre de 2019, el mandatario se echó atrás y reconoció que no procedería a la designación en tanto que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador así se lo había solicitado.

Ha de tenerse en cuenta sin embargo que para el expresidente Trump el uso de la fuerza militar contra las organizaciones criminales mexicanas fue siempre una opción viable. Así quedó demostrado cuando Mark Esper, secretario de defensa entre 2019 y 2020, narró en sus memorias cómo Trump se había planteado utilizar de forma unilateral misiles tierra-aire Patriot en acciones cinéticas contra laboratorios para la elaboración de estupefacientes situados en territorio mexicano consultándole su parecer en al menos dos ocasiones (Esper, 2022: 244-246)

Este interés por designar a las organizaciones criminales mexicanas como *Foreign Terrorist Organizations* no ha sido privativo de instancias del Gobierno Federal. Por el contrario, han sido numerosos los movimientos de Gobernadores republicanos y miembros de la oposición republicana en este sentido.

Así, en septiembre de 2022, el Gobernador de Texas, el republicano Greg Abbott, emitió la “Orden Ejecutiva GA 42 Relativa a la Designación de los Cárteles Mexicanos como Organizaciones Terroristas Extranjeras”. La Orden Ejecutiva GA 42, un somero y esquemático documento de no más de tres páginas, contenía siete puntos sumarios en los que se imponía la creación de una División de Cárteles Mexicanos en el seno del Texas Fusion Center -una instancia de colaboración policial de índole estatal- así como una serie de órdenes relativas a la investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales mexicanas con presencia en Texas que en puridad no dejan de constituir la obligación de toda fuerza del orden. Es necesario remarcar que la Orden Ejecutiva GA 42 no deja de ser fruto de un movimiento meramente político de nula utilidad real por parte del actual Gobernador de Texas toda vez que la competencia para designar a una organización con el apelativo de “Terrorista Extranjera”, es decir FTO, corresponde como se verá al Departamento de Estado del Gobierno federal y no a un simple ejecutivo estatal. De nada sirve que, por ejemplo, el cártel de Jalisco Nueva Generación sea considerada una organización terrorista extranjera en Texas si en el vecino estado de Nuevo México no tiene tal calificativo.

Posteriormente, en enero de 2023, los exveteranos y congresistas por Florida y Texas Mike Waltz y Dan Crenshaw propusieron la denominada *Joint Resolution 18* bajo el título de “Autorización para el Uso de la Fuerza Militar para Combatir, Atacar, Resistir, Identificar, Eliminar y Limitar la Influencia de los Cárteles” o *AUMF CARTEL Influence Resolution*. Utilizando como vector acusatorio la crisis

de opioides sintéticos que está arrasando Estados Unidos, ésta propuesta legislativa propugnaba el uso de la fuerza militar estadounidense contra aquellas organizaciones criminales mexicanas dedicadas a la elaboración, tráfico y distribución de fentanilo así como aquellas que hubieran llevado a cabo operaciones cinéticas contra funcionarios o ciudadanos estadounidenses.² Apenas dos meses después, en marzo, el senador republicano por Carolina del Sur Lindsey Graham ofició una conferencia de prensa en la que, haciendo eco de la propuesta de Crenshaw y Waltz, calificó a México como un “narcoestado” y urgió al presidente Biden a declarar a las organizaciones criminales mexicanas como organizaciones terroristas extranjeras.

Siguiendo estos pasos el 8 de febrero de 2023 un total de 21 fiscales estatales solicitaron en una carta pública al presidente Biden la designación de las organizaciones criminales mexicanas como FTOs arguyendo supuestos vínculos entre estos grupos y Hezbollah y aduciendo que ello les daría mayores facilidades para “congelar activos, denegar la entrada a miembros de cárteles, y permitir a los funcionarios de justicia aplicar castigos más duros a quienes proveen a estos grupos de apoyo material”.

Finalmente, el 29 de marzo de 2023 el senador republicano por Carolina del Sur Lindsey Graham presentó junto a varios colegas una propuesta de ley bajo el estrambótico título de “Ley para acabar con los notorios, agresivos y despiadados sindicatos y organizaciones criminales de 2023” que pasó pronto a ser conocida como “Ending the NARCOS 2023 Act”. La propuesta recogía de nuevo la designación de nueve organizaciones criminales mexicanas como FTOs por el Departamento de Estado y la creación de una Fuerza de Tarea Interadministrativa que agrupase entre otros al Departamento de Defensa, al Departamento de Seguridad Nacional y a la comunidad de inteligencia para el combate al crimen organizado mexicano a través de múltiples vías incluyendo el uso de la fuerza militar.

2. El crimen organizado en el México actual: del tráfico de drogas a la depredación de economías lícitas e ilícitas

El crimen organizado mexicano ha experimentado una profunda reconfiguración desde que incursionara en el tráfico internacional de drogas durante la segunda mitad del siglo XX. En un principio, el panorama estaba constituido por un reducido número de clanes de carácter familiar dedicados sobre todo al contrabando de marihuana, heroína y fayuca desde los estados del triángulo dorado -Sinaloa, Durango y Chihuahua- así como desde Tamaulipas. Desde finales de la década de los ochenta, con el desmantelamiento de la ruta del Caribe utilizada por las organizaciones colombianas para el transporte de cocaína, México se postuló como un país trampolín cuyas organizaciones nativas garantizaban un paso seguro para los cargamentos que ingresaban en Estados Unidos tras haber recorrido toda Centroamérica. Así, los años noventa fueron testigos de la consolidación de auténticos grupos criminales transnacionales que desde Baja California, Chihuahua, Michoacán, Sinaloa,

2 El autor considera necesario remarcar la dudosa viabilidad de semejante documento legislativo puesto que, al margen del hecho de que no estipula qué se entiende por “uso de la fuerza militar de los Estados Unidos” la AUMF *Cartel Influence Resolution* identifica nueve organizaciones criminales mexicanas como posibles objetivos, siendo que al menos seis de ellas se encuentran actualmente o bien desmanteladas o bien disgregadas en múltiples facciones que impiden hablar de entes delictivos homogéneos.

Durango y Tamaulipas acabaron por monopolizar la importación de cocaína a los Estados Unidos, una vez independizados de las organizaciones criminales colombianas, que pasaron a desempeñar un rol de simples proveedores.

Se trataba en suma de grandes organizaciones criminales caracterizadas por el alcance de las drogas con que traficaban -cocaína, heroína, marihuana y metanfetamina-, por el vasto porcentaje de la población a la que daban trabajo y por “organizar y mantener un sistema de protección política y policíaca muy complejo por la diversidad de agencias estatales con las cuales coexistían” (Valdés, 2013: 320) El grado de poder e impunidad del que gozaron estas organizaciones durante el mandato de Vicente Fox (2000-2006) provocó que varias de ellas incursionaran en territorios más allá de sus tradicionales feudos operacionales en un intento de abrir nuevas rutas y acumular zonas de influencia geográfica, lo que a su vez detonó en un aumento del nivel de violencia.

Ante esta situación, el ejecutivo del presidente Calderón (2006-2012) optó por una ofensiva frontal contra las organizaciones criminales que se limitó al envío de contingentes de soldados a zonas “calientes” -Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán o Tamaulipas- con la finalidad de garantizar un mínimo nivel de seguridad pública. Paralelamente, las corporaciones policiales llevaron a cabo un trabajo de inteligencia identificando a los principales cabecillas de las distintas organizaciones existentes en el país, neutralizándolos de forma recurrente en la idea de que la eliminación de los líderes de estos formidables conglomerados criminales provocaría una debacle en su seno, debilitándolos y disminuyendo su potencial criminal. Esta modalidad operacional, que recibe la denominación de Estrategia de Capos o *Kingpin Strategy*, es una clase de técnica utilizada en el ámbito tanto de la lucha contra la criminalidad organizada como en el área del contraterrorismo (Jones, 2013: 3) y se basa en la idea del efecto supuestamente devastador que la captura o eliminación de un líder criminal tiene en la estructura bajo su mando. Casos como la eliminación física de Pablo Escobar o la captura de los miembros de las sucesivas cúpulas de la Cosa Nostra siciliana durante la década de los noventa apuntalaron el supuesto beneficio de este tipo de estrategia en la reducción de las cotas de violencia a ojos de las autoridades norteamericanas, que en septiembre de 2002 establecieron a través del Departamento de Justicia un programa de objetivos de alto valor criminal conocido como *Consolidated Priority Organization Target List*.

Siguiendo este paradigma, el 23 de marzo de 2009 la entonces Procuraduría General de la República promulgó el Acuerdo A/123/2009 por el que se ofrecía pública recompensa a quien otorgara información que facilitase la captura de un total de 37 líderes criminales pertenecientes a las 6 grandes organizaciones criminales mexicanas. En menos de cinco años -para el 2014- todos los integrantes de la lista habían sido o bien capturados o bien eliminados, con la excepción de Ismael Zambada.

Contrariamente a lo que se pensó inicialmente, la captura o eliminación de la mayoría de los líderes criminales provocó para la primera mitad de la década del 2010 una catarsis en el submundo criminal mexicano. Lo que inicialmente habían sido un conjunto de no más de media docena de organizaciones, se fragmentó en una miríada de células criminales de un tamaño mucho menor que rápidamente transicionaron del tráfico internacional de drogas a actividades criminales mucho menos costosas pero altamente redituables. Así, si en 2006 no eran más de 6 grupos los que monopolizaban

el tráfico de drogas a nivel nacional, la organización no gubernamental International Crisis Group ha llegado a estimar que entre 2009 y 2020 han llegado a operar en México 543 organizaciones criminales distintas (International Crisis Group). Al mismo tiempo, los nuevos grupos incursionaron en actividades como la extorsión, el robo de hidrocarburos, el tráfico y trata de seres humanos, el tráfico ilegal de madera, la extracción y comercialización de minerales, el secuestro, la explotación de la prostitución o el fraude a gran escala, dado que su menor tamaño supone una constante necesidad de búsqueda de alternativas redituables al tráfico de drogas (Felbab-Brown, 2019: 13)

El resultado más palpable ha sido el brutal incremento de las cotas de violencia que ha llegado a registrar México y que siguen acumulando récords año tras año -si bien parece que en los últimos tres años las cifras de homicidios presentan una muy ligera disminución³. Entre enero de 2006 y febrero de 2023, en México fueron asesinadas más de 400.000 personas y se registraron más de 100.000 desapariciones forzadas.

3. Organizaciones terroristas extranjeras (FTOs): la concepción estadounidense del terrorismo

La definición legal de lo que se considera terrorismo por el sistema de justicia de los Estados Unidos está contenida en la Sección 140 (d)(2) del Acta de Ley de Relaciones Internacionales para el Año Fiscal 1988/1989. De acuerdo con esta, es terrorismo “la violencia premeditada y políticamente motivada perpetrada en contra de objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos”.

El modelo actual utilizado por el Gobierno estadounidense para designar a una determinada organización como “terrorista extranjera” o FTO se adoptó durante el segundo mandato de Bill Clinton (1997/2001) en parte como consecuencia de una respuesta fragmentaria ante una serie de ataques terroristas islamistas que finalizarían en septiembre de 2001. El 8 de octubre de 1997, la Oficina de Coordinación de Contraterrorismo del Departamento de Estado liderado en aquel entonces por Madeleine Albright incluyó por primera vez a una serie de grupos extremistas denominándolos formalmente como “organizaciones terroristas extranjeras” o FTOs (Federal Register, 1997). La lista incluía un total de treinta grupos entre los que se incluían no solo catorce de corte islamista -destacando Al Qaeda, Hamas, Hezbollah y varios grupúsculos palestinos- sino además varias agrupaciones europeas -ETA, la Organización Revolucionaria 17 de noviembre y Lucha Revolucionaria- y sudamericanas -Frente Patriótico Manuel Rodríguez, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército de Liberación Nacional y Sendero Luminoso-. Desde esa primera inclusión, han sido numerosas tanto las incorporaciones como las eliminaciones, constando hoy en día la lista de FTOs del Departamento de Estado de los Estados Unidos de un total de 68 entidades designadas.

El mecanismo de designación de una organización como “terrorista extranjera” -desgranado por la sección 219 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad estadounidense (INA)- constituye un perfecto ejemplo de la importancia concedida por el gobierno estadounidense a la cuestión terrorista

³ Según estadísticas del Banco Mundial, en 2006 la tasa de homicidios en México era de 6 por cada 100.000 habitantes. Tras escalar a 24 en 2011, descendió a 17 en 2014, alcanzando su máximo histórico en 2018 con 30. Desde entonces, ha descendido ligeramente hasta situarse en los 28 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2021

y supone una prueba del trasfondo político que imprime al proceso un tono no exento de debate si no ideológico y cuanto menos diplomático.

En primer lugar, se requiere de la Oficina de Contraterrorismo del Departamento de Estado que identifique formalmente a la organización que debe ser designada como terrorista extranjera. Previamente, se exige que la Oficina de Contraterrorismo haya llevado a cabo un trabajo de inteligencia basado en fuentes tanto abiertas como confidenciales con la finalidad de demostrar que la organización cumple con los tres parámetros de la sección 219 de la INA, a saber:

- I. Se trata efectivamente de una organización extranjera; es decir, no estadounidense
- II. La organización lleva a cabo actos de terrorismo entendiendo por estos los de la Sección 140 (d)(2) del Acta de Ley de Relaciones Internacionales o la Sección 212 (a)(3)(B) de la INA o posee la capacidad y la intención de llevar a cabo actos de terrorismo o actividad terrorista
- III. Los actos o actividades terroristas de la organización deben amenazar la seguridad de los ciudadanos estadounidenses o la seguridad nacional (defensa nacional, relaciones exteriores o intereses económicos) de los Estados Unidos

Una vez cumplidos estos requisitos, el Secretario de Estado consulta el parecer del Secretario del Tesoro y del Fiscal General y toma una decisión en uno u otro sentido. A continuación, el Congreso puede ejercer su poder de veto por un plazo de siete días transcurrido el cual la designación se publica en el *Federal Register* y entra en vigor (US Department of State).

La designación de una organización como “terrorista extranjera” por los Estados Unidos tiene dos objetivos fundamentales. En primer lugar, supone la inclusión automática de todo individuo asociado a la misma en sistemas de registro de fronteras que notificarán todo intento de entrada a través de las fronteras nacionales. En segundo lugar, supone un instrumento fundamental en el marco de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en tanto que todos los activos pertenecientes a la organización en posesión de entidades financieras estadounidenses han de ser inmediatamente puestos a disposición del Departamento del Tesoro, prohibiéndose a los nacionales prestar todo tipo de “apoyo material o recursos”. El término apoyo material incluye “toda propiedad tangible o intangible, servicio, incluyendo instrumentos monetarios o seguros, servicios financieros, alojamiento, entrenamiento, asistencia o asesoría por expertos, casas de seguridad, documentación o identificaciones falsas, equipo de comunicaciones, instalaciones, armas, sustancias letales, personal (uno o más individuos entre quienes se incluye a uno mismo), y transporte, con la excepción de medicinas y materiales religiosos”. En resumen, la designación de un ente como FTO supone *de facto* ponerlo bajo la lupa nacional e internacional del antiterrorismo, condenándolo a una existencia en principio precaria en cuanto a medios materiales que habrá de desarrollarse en la más estricta clandestinidad.

Por otro lado, es necesario hacer énfasis en la utilidad de la designación de cara al uso de la fuerza en contra de estas organizaciones. Sin embargo, las organizaciones terroristas presentan un

problema en este sentido y es que, dado que no constituyen de por sí elementos dotados de personalidad o entidad política oficial, es decir actores estatales, no casan con el tradicional uso del *ius ad bellum* (Bílková, 2016: 3).

Ello no quiere decir que esta suerte de vacío legal permita a estos grupos abstraerse del uso de la fuerza, ni mucho menos. Estados Unidos, precisamente, ofrece un magnífico ejemplo del uso del *ius ad bellum* para combatir a organizaciones terroristas en su calidad de actores no estatales. La Constitución estadounidense establece en su artículo primero que la competencia para declarar la guerra corresponde al Congreso.⁴ No obstante esta restricción, la maleabilidad de las normas legales ha permitido de hecho al ejecutivo federal circunvalar tamaña limitación. Así, en el marco de las actuaciones posteriores al 11-S que servirían a la sazón para pavimentar la intervención militar contra el régimen talibán en Afganistán en el 2001 y el gobierno de Saddam Hussein en Irak en el 2003, el ejecutivo de George W. Bush produjo una pluralidad de normas que avalaría la supuesta legalidad de la denominada “guerra global contra el terrorismo”. En este sentido, apenas 72 horas después del atentado, tanto el Senado como la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobaron la Autorización para el Uso de la Fuerza Militar, la AUMF, que permitía -y permite- al presidente autorizar el uso de la fuerza “contra aquellas naciones, organizaciones o personas que considere que hayan planificado, autorizado, cometido o amparado los atentados terroristas” del 11-S sin necesidad de solicitarlo al Congreso. Esta norma legal -que carecía de términos geográficos y temporales en cuanto a su aplicación- serviría no sólo para golpear las estructuras de Al-Qaeda sino además para justificar la eliminación física en numerosos puntos del planeta de individuos ligados a la organización (Scahill, 2013: 49 y 50) y sería seguida de otra norma muy similar vinculada a Irak⁵.

Podría pensarse que el lamentable desarrollo de los acontecimientos en cuanto a la guerra contra el terrorismo yihadista se refiere -que supuso a la larga el detonante no solo de guerras civiles en Oriente Medio sino el surgimiento de organizaciones yihadistas estables en África, Oriente Medio y Asia- habría significado a su vez la creación de un extenso *corpus iuris* en que basar las respuestas institucionales de Estados Unidos, país que ha llevado siempre la voz cantante en este campo. Sin embargo, no ha sido así. De hecho, la base legal para el uso de la fuerza militar contra las organizaciones terroristas yihadistas por parte de Estados Unidos ha seguido siendo siempre la AUMF de 2001, y ello a pesar de que el paso de los años ha visto el nacimiento de grupos que trascienden los métodos y metas de la red que en su momento lideró Osama Bin Laden. Así, las operaciones cinéticas estadounidenses llevadas a cabo contra Al Shabaab en Somalia, Boko Haram en Nigeria, el frente Al-Nusra y sus derivados en Siria o Daesh en Irak, Siria y Afganistán -por citar algunas de estas entidades- se han basado en la AUMF de 2001 en el limitado entendimiento de que todas estas organizaciones

4 Es necesario además señalar que el artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos reconoce al presidente como comandante en jefe de las fuerzas armadas y le atribuye ciertos poderes en el marco de las relaciones internacionales, lo cual ha avalado en ciertos casos la autorización para el uso unilateral de la fuerza, fundamentalmente en situaciones de riesgo para ciudadanos estadounidenses o la seguridad nacional. El uso y abuso de esta prerrogativa por los ejecutivos federales llevó a la adopción en 1973 del Acta de Poderes de Guerra, que impelía al presidente a informar al Congreso del uso de las fuerzas armadas en caso de ausencia de guerra declarada (Scahill, 2013: 36).

5 El 16 de octubre de 2002, el Congreso estadounidense aprobó la “Autorización para el Uso de la Fuerza Militar contra Irak”, que serviría para ofrecer una base legal a la invasión de 2003.

descienden del tronco de Al-Qaeda y por lo tanto son “fuerzas asociadas” (International Crisis Group, 2021).

La aparición en la escena internacional de un autoproclamado Estado Islámico renovado que abandonaba la cuasi clandestinidad de sus feudos del noreste iraquí para desplegar su ofensiva hacia Bagdad en 2014 supuso que en febrero de 2015 el ejecutivo de Barack Obama tratara de emular las AUMF de 2001 y 2002, sugiriendo una Autorización para el Uso Militar de la Fuerza contra Daesh que sin embargo no prosperó (Weed, 2017: 9) En su lugar, se limitó a emitir en diciembre de 2016 un memorando en el que justificaba la aplicación de la AUMF de 2001 a Daesh, entre otras organizaciones yihadistas.⁶

Igualmente, es necesario mencionar episodios más oscuros relativos al uso de la fuerza por parte de Estados Unidos llevados a cabo en franca violación de las normas del derecho internacional público, como sucedió con el bombardeo del aeródromo de al-Shayrat en Siria en el 2017, si bien en este caso el uso de la fuerza se dirigió contra un Gobierno oficialmente constituido (Behmer, 2019:13).⁷

En resumen, hemos de concluir que, con relación al uso de la fuerza militar contra organizaciones terroristas extranjeras -que por tratarse de actores no estatales no tienen la consideración de combatientes “oficiales”- ello es posible y ha sido avalado por la legislación estadounidense a través de la AUMF de 2001 en cuanto al terrorismo yihadista se refiere. Sin embargo, la aplicación de la AUMF de 2001 a toda organización yihadista calificando a éstas como “fuerzas asociadas” a la primigenia Al-Qaeda pone de manifiesto si no la dejadez al menos la incapacidad de los legisladores estadounidenses a la hora de lograr un marco legal moderno y adaptado a los continuos vaivenes de un escenario que supone el surgimiento de organizaciones terroristas más modernas y que poco o nada tienen que ver con la red de Osama Bin Laden.

Por otro lado, la posible aplicación de la AUMF de 2001 para el uso de la fuerza militar contra unas hipotéticas organizaciones criminales mexicanas designadas efectivamente como FTOs sería imposible en tanto esta norma está limitada al terrorismo yihadista. No en vano, el memorando elaborado en diciembre de 2016 por la Administración Obama para clarificar la aplicabilidad de la AUMF de 2001 a Daesh señala que la norma “no autoriza al presidente a utilizar la fuerza contra todo grupo que cometa actos terroristas. Más bien, las fuerzas armadas estadounidenses se encuentran llevando a cabo acciones directas a tenor de la AUMF de 2001 contra los siguientes individuos o grupos: Al Qaeda, los Talibán, [...], al-Qaeda en la Península Arábiga, al-Shabaab, al-Qaeda en Libia, al-Qaeda en Siria y el Estado Islámico”.

6 Este documento, titulado *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, es accesible en este [enlace](#)

7 El 7 de abril de 2017, el presidente Donald Trump ordenó un ataque con misiles Tomahawk contra el aeródromo de al-Shayrat, en territorio sirio. El aeródromo había sido utilizado como lugar de preparación de un ataque con gas sarín por parte de las fuerzas armadas del presidente Bashar Al Assad, que tuvo lugar el 4 de abril anterior en la ciudad de Khan Shaykhun causando la muerte de 84 civiles. El ataque de represalia consistió en 59 misiles de crucero disparados desde dos destructores estadounidenses y provocó la muerte de seis personas según el régimen sirio.

Es pues obvio que, en caso de que el gobierno estadounidense designara eventualmente a una organización criminal mexicana como organización terrorista extranjera, el uso de la fuerza militar en contra de esta requeriría al menos de la aprobación de una nueva AUMF toda vez que la que actualmente se encuentra en vigor no sería en absoluto de aplicación.

4. ¿Cumplen las organizaciones criminales mexicanas los parámetros para ser designadas como organizaciones terroristas extranjeras?

La determinación de qué se entiende por terrorismo excede con creces el ámbito del presente artículo, dado que es una cuestión que ha sido y sigue siendo ampliamente debatida. Sin embargo, es necesario plantear un concepto del término y no es menos cierto que éste tradicionalmente ha requerido de tres elementos básicos: el ejercicio de la violencia o la amenaza de su uso, la afectación directa de la población o de una parte relevante de ésta y la motivación política de los actos ejercidos (Phillips, 2018: 47).

El principal problema a la hora de aplicar el concepto de terrorismo a los actos de violencia perpetrados por las organizaciones criminales mexicanas consiste en el riesgo de confundir los métodos con los objetivos. Es común que el ejercicio de la violencia por estos grupos adopte formas propias de organizaciones terroristas -coches bomba, asesinato de funcionarios destacados, ejecuciones grabadas y retransmitidas con todo lujo de detalles, etc- cuando en realidad la finalidad de semejantes actos es en muchos casos puramente económica, que no política.⁸ En este sentido se pronunciaba el juez Falcone al analizar en un contexto muy similar el asesinato por la Cosa Nostra de un colega a través de un coche bomba: “en realidad, ellos lo mataron de la única forma posible, causando cinco muertos y destruyendo una decena de automóviles porque [el juez] era muy prudente y atento en cuestiones de seguridad” (Falcone, 2006: 34)

Este argumento ha servido para negar el carácter terrorista de muchos actos de violencia ocurridos en México. Sirva por ejemplo el caso del asalto al penal de Tula, en el Estado de Hidalgo, en el que dos coches bomba fueron detonados con la finalidad de distraer la atención y facilitar la fuga de varios miembros de una organización delictiva. La finalidad de estos artefactos no era causar bajas de ningún tipo sino tan solo permitir el asalto a las instalaciones.⁹

8 El uso de coches bomba por parte del crimen organizado mexicano, si bien no es común, ha quedado documentado. Así, en julio de 2010, el Cártel de Juárez detonó un coche bomba en Ciudad Juárez asesinando a cuatro personas. Posteriormente, en enero de 2011, los Zetas utilizaron un coche bomba para asesinar a un policía en Pachuca, Hidalgo. Más recientemente, en el Estado de Guanajuato, el Cártel de Santa Rosa de Lima ha llevado a cabo atentados contra infraestructuras estratégicas -la refinería de petróleo de Salamanca, fundamentalmente- con coches bomba y artefactos explosivos improvisados incluyéndose el coche bomba con el que atacaron a una patrulla de la Guardia Nacional en junio de 2023. El más reciente ataque con explosivos tuvo lugar el 11 de julio en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, cuando se detonaron 7 artefactos explosivos bajo una comitiva de vehículos que acudía a investigar una denuncia falsa sobre el hallazgo de una fosa común, resultando asesinadas 6 personas y heridas más de una docena. Tan solo entre 2010 y 2012, las autoridades registraron un total de 20 coches bomba, cifra que no ha hecho sino incrementarse desde entonces (Phillips, 2018: p. 50).

9 En la madrugada del 1 de diciembre de 2021, un comando armado asaltó el penal de Tula arremetiendo contra el portón de entrada con una camioneta blindada al tiempo que dos coches bomba eran detonados en el centro de la población como distracción. La finalidad del asalto era la liberación de José Artemio Maldonado, líder criminal de una organización delictiva local dedicada al robo de hidrocarburos y secuestro de inmigrantes.

La evolución de la delincuencia organizada en México ha sido auspiciada entre otros factores por el acceso cuasi ilimitado a fuentes de armamento de tipo militar más propias de ejércitos modernos o de agrupaciones insurgentes que de organizaciones delictivas movidas no por objetivos políticos sino por un simple ánimo de lucro.

Sin embargo, al margen del análisis de cuestiones relativas a los medios utilizados, lo cierto es que determinados episodios achacados al crimen organizado en México tienen visos de una indudable finalidad terrorista.

No cabe duda de que, para las autoridades mexicanas, numerosos de los actos de violencia perpetrados por las organizaciones criminales operativas en su territorio son constitutivos de delito de terrorismo, acogido como elemento típico en su legislación penal según los más modernos criterios requeridos por los instrumentos internacionales sobre la materia.¹⁰

En este sentido, sucesos como las explosiones de Morelia en el 2008 o los Culiacanazos de octubre de 2019 y enero de 2021 ponen de manifiesto el uso no ya de simples estrategias violentas sino de actos de violencia dirigidos contra la población civil con unos objetivos que según las leyes mexicanas casan con una finalidad terrorista. En el primer caso, el 15 de septiembre de 2008, en el marco de la celebración del Grito de la Independencia, miembros de una organización criminal -nunca ha logrado establecerse cual- arrojaron dos granadas de mano en medio de una multitud concentrada en la plaza mayor de Morelia, provocando ocho muertos y 132 heridos (Deibert, 2015: 72). En el segundo caso, la facción del cártel de Sinaloa asociada a los hijos de Joaquín Guzmán Loera -el Chapo- movilizó a cientos de sicarios en la ciudad de Culiacán ante la captura de Ovidio Guzmán López en dos ocasiones consecutivas, atacando a la población civil como método de presión para lograr que el Gobierno mexicano cancelara la operación y liberase al líder criminal.¹¹

Este tipo de estrategias, cuya finalidad es provocar pánico y lograr imponer condiciones o forzar a un Gobierno legítimo a efectuar actos en contra de su voluntad, son plenamente integrantes de una lógica y unos objetivos terroristas. El hecho de que sean organizaciones criminales y no políticas las que recurran a ellos no debe suponer la negación del carácter terrorista de sus actos. En palabras del juez Falcone, “esto es un síntoma alarmante del grado de peligrosidad alcanzado por la delincuencia mafiosa que, frente a la inmensidad de los intereses económicos en juego [...] está dispuesta a cometer cualquier acto de violencia para impedir la continuación de la actividad represiva del Estado”.¹²

10 El Capítulo VI, Título I, Libro II del Código Penal Federal Mexicano califica en su artículo 139 como reo del delito de terrorismo a quien mediante el uso de “[...] explosivos o armas de fuego [...] o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación”. Semejante definición casa muy bien con la que ofrece el Código Penal español.

11 El Cártel de Sinaloa ha llevado a cabo dos levantamientos generalizados con la finalidad de evitar la captura de Ovidio Guzmán López. El primero, en octubre de 2019, logró su objetivo al soltar las autoridades al capo como medio de evitar un derramamiento de sangre que supuso 11 fallecidos. En la segunda ocasión, en enero de 2023, la captura de nuevo de Ovidio dio lugar a una reacción aún más violenta si cabe. Se organizaron bloqueos en varias ciudades de Sinaloa y Sonora, se asaltaron comercios, se destruyó propiedad pública e incluso se disparó con munición de alto calibre contra aviones de pasajeros en la pista de aterrizaje del aeropuerto de Culiacán para cerrar el espacio aéreo y evitar que se evacuara al líder criminal por vía aérea.

12 Esta cita está extraída de una conferencia pronunciada por Giovanni Falcone en 1984 en Bari bajo el título *Criminalità e Armi*.

Por otro lado, existen precedentes que permiten ilustrar el ejemplo mexicano. En el caso italiano, la organización criminal siciliana Cosa Nostra emprendió en el verano de 1993 una campaña terrorista con la finalidad de lograr la abolición del duro régimen penitenciario al que se sometía a los líderes mafiosos a tenor del artículo 416 bis del Código Penal italiano. La campaña involucró coches bomba y artefactos explosivos en Milán, Roma y Florencia (Follain, 2008: 231 y siguientes)¹³.

En un episodio similar, la confederación de células criminales conocidas como cártel de Medellín llevaron a cabo actos terroristas a través de la colocación de coches bomba y el asesinato de numerosos secuestrados, “asesinatos selectivos y magnicidios para doblegar la voluntad del Estado y las élites y presionar a la población civil para que se realicen concesiones”,¹⁴ fundamentalmente en el campo de la extradición a los Estados Unidos (Duncan, 2014: 167).

Está pues documentado el uso de la violencia por parte de organizaciones criminales tanto para forzar a estados legítimos a adoptar resoluciones o actos en contra de su voluntad como para crear un clima de intimidación o terror entre la población, y México no es una excepción.

Cuestión distinta, sin embargo, es determinar el carácter terrorista de las organizaciones criminales mexicanas a la luz de la legislación estadounidense, puesto que hemos de tener en cuenta que los actos de violencia que éstos perpetran tienen lugar mayoritariamente fuera del territorio de los Estados Unidos.

Hemos de recordar que uno de los requisitos legales para designar a una organización como “terrorista extranjera” es que la actividad de ésta afecte a la seguridad de ciudadanos estadounidenses o a la seguridad nacional (en la forma de defensa nacional, relaciones internacionales o intereses económicos) de Estados Unidos.

Pues bien, no existen registros de actividad violenta generalizada de este tipo de grupos en territorio estadounidense.¹⁵ Este hecho, que suele pasar desapercibido para quienes abogan por la aplicación de la legislación antiterrorista a grupos ligados al crimen organizado, ha tratado de ser esquivado arguyendo la presente crisis sanitaria provocada por el fentanilo y demás opioides sintéticos, que en el último año han supuesto la muerte de al menos 100.000 estadounidenses así como el riesgo para la seguridad nacional que supone el flujo de armas e inmigrantes por los casi 3.200 kilómetros de frontera. Sin embargo, éstos son problemas que siempre han existido y que pese a su innegable gravedad, son consustanciales a un país cuya laxa regulación en materia de control armamentístico

13 Que la Cosa Nostra recurrió a métodos terroristas con la finalidad de poner al Estado italiano de rodillas es innegable. Esta organización siempre vio en la violencia la herramienta a utilizar a la hora de enviar mensajes y poner condiciones al gobierno de Roma. No en vano, entre 1970 y 1993 las organizaciones criminales italianas asesinaron a un total de 612 representantes del Estado y civiles, entre ellos 70 policías, 17 jueces y 14 políticos (Armao, 2015: 10).

14 El ejemplo más moderno de este tipo de accionar lo constituyen los casos de Honduras y El Salvador, países en los que las Maras -bandas criminales dirigidas desde las cárceles y dedicadas fundamentalmente a la extorsión- negocian las condiciones penitenciarias con sus respectivos gobiernos mediante campañas de violencia dirigidas contra la población civil y cuya finalidad es siempre el incremento de la tasa de homicidios. Esto ha llevado al ejecutivo del presidente Nayib Bukele a afirmar que las Maras practican actos terroristas.

15 Pese a la porosidad de la frontera estadounidense, son muy escasos los casos en los que las organizaciones criminales mexicanas han hecho uso de la fuerza dentro de territorio estadounidense, destacando entre ellos el asesinato de Brian A. Terry, agente de la US Border Patrol a manos de un grupo de asaltadores de inmigrantes en 2010 en Nogales, Arizona. En su momento, este incidente no dio pie a la posibilidad de designar a los grupos criminales mexicanos como FTOs, siendo en realidad sucesos acaecidos a ciudadanos estadounidense dentro de México los que han generado el debate.

ha facilitado el contrabando de alrededor de 2.5 millones de armas en menos de una década (Grillo, 2021).

Otro de los motivos tradicionalmente aducidos para la designación ha sido el éxito que este proceder tuvo de cara a la desintegración de grupos como las FARC. Sin embargo, la designación en su momento de organizaciones insurgentes como las FARC, el ELN, el MRTA o Sendero Luminoso como “terroristas extranjeras” ha de analizarse en el contexto histórico en que se produjo. Se trataba de organizaciones político-militares que incursionaron en el mercado del narcotráfico como medio de financiar su lucha contra el Estado de turno y que buscaban efectivamente desplazar a sus Gobiernos, no vivir a su sombra. Y fueron las autoridades nacionales, con financiación y ayuda extranjera, las que consiguieron su derrota, no las fuerzas de Estados Unidos de forma unilateral.

Por otro lado, es necesario remarcar que las autoridades estadounidenses cuentan ya con más que sobrados recursos en la lucha contra la criminalidad organizada, nacional e internacional (Jenkins, 2023). Así, por ejemplo, en el campo financiero de poco serviría la designación de las organizaciones criminales mexicanas como FTOs en tanto que es el Departamento del Tesoro el encargado de lidiar con el congelamiento de activos ligados a estructuras criminales y terroristas, y en el caso mexicano son innumerables las designaciones tanto de personas como de empresas ligadas a estos grupos, designaciones que ven nuevas incorporaciones casi mensuales.

La motivación de los actuales esfuerzos de cierta parte del espectro político estadounidense parece más bien estar motivada por un afán partidista deseoso de atraer la atención hacia una cuestión, las relaciones con México, que puede ser utilizada para atacar al actual presidente de Estados Unidos por una supuesta falta de mano dura. Igualmente, otra de las utilidades de la designación de las organizaciones criminales mexicanas como FTOs es el eventual uso de la fuerza militar estadounidense para golpear sus estructuras sin necesidad de contar con la aprobación del Gobierno mexicano, en cuyo territorio tendrían lugar estos eventos.

Todo ello hace pensar que la designación de las organizaciones criminales mexicanas como FTOs por los legisladores estadounidenses es posible en la medida en que éstas cumplen con los parámetros para ser designadas. No obstante, ello dependería del grado de laxitud con que se interprete la actuación de las organizaciones criminales como lesiva de la seguridad nacional estadounidense y de la voluntad política de un ejecutivo en Washington dispuesto a utilizar la fuerza militar sin el consentimiento de su vecino, una posibilidad que, dado la importancia de las relaciones económicas entre ambos países, parece más bien lejana.

5. Conclusión

El análisis de los precedentes legislativos estadounidenses relativos a las organizaciones terroristas yihadistas demuestra que existe la posibilidad de designar a las organizaciones criminales mexicanas como “terroristas extranjeras” o FTOs toda vez que cumplen los requisitos para ello y determinados actos de violencia por ellas perpetrados obedecen a una lógica y propósito terrorista. Por otro lado, una eventual designación no supondría -en cuanto a la represión jurídico-policial se refiere- demasiadas novedades en tanto que ello no implicaría dotar a las fuerzas de seguridad de opciones o recursos de los que a día de hoy carezcan, pero supondría la forma de avalar el uso de la fuerza militar estadounidense en territorio mexicano sin necesidad de solicitar el permiso del gobierno local. Semejante posibilidad se antoja hoy en día falta de toda lógica y plausibilidad siempre y cuando la relación económica entre los Estados Unidos y México es demasiado fuerte. Por ello, hemos de concluir que el debate en torno a la designación de las organizaciones criminales mexicanas como “terroristas extranjeras” obedece no tanto a las necesidades operativas de la lucha contra la criminalidad organizada sino a una estrategia política que busca generar un clima de opinión adverso y poner sobre los hombros del Gobierno estadounidense la carga de adoptar la designación para calificar al ejecutivo del presidente Biden de débil en el campo de la seguridad pública.

6. Referencias

- Armao, F. (2015). *“Mafia-Owned Democracies. Italy and Mexico as Patterns of Criminal Neoliberalism”*. Tiempo Devorado: Historia de Historia Actual, Número 1.
- Behmer, J. (2019). *“The Legality of President Trump’s Missile Strike on al-Shayrat Air Force Base in Syria”*. University of St. Thomas Journal of Law and Public Policy, Volume 13, Issue 2.
- Bilková, V. y Lattmann, T. (2016). *“The Use of Force Against the Islamic State”*, *Institute of International Relations of Prague*
- Deibert, M. (2015). *“In the Shadow of Saint Death. The Gulf Cartel and the Price of America’s Drug War in Mexico”*. LP Books.
- Duncan, G. (2014). *“Más Que Plata o Plomo. El Poder Político del Narcotráfico en Colombia y México”*. Debate.
- Esper, M. (2022). *“Sacred oath. Memoirs of a secretary of defense during extraordinary times”*. Harper Collins.
- Falcone, G. y Padovani, M. (2006). *“Cosas de la Cosa Nostra”*. Ediciones Barataria.
- Grillo, I. (2021). *“Blood, Gun, Money. How America Arms Gangs and Cartels”*, Bloomsbury Publishing.
- Federal Register. (1997). *“Department of State. Office of the Coordinator For Counterterrorism. Designation of Foreign Terrorist Organizations”*. Vol. 62, No. 195.

- Felbab-Brown, V. (2019). *“Mexico’s Out of Control Criminal Market”*. Foreign Policy at Brookings.
- Follain, J. (2008). *“The Last Godfathers. The Rise and Fall of the Mafia’s Most Powerful Family”*. Hodder Books.
- International Crisis Group. *“El Crimen Hecho Pedazos: los Efectos de la Guerra Contra las Drogas en México, Explicados”*.
- International Crisis Group. (2021). *“Overkill: Reforming the Legal Basis for the US War on Terror”*.
- Jenkins, B. M. (2023). *“Should Mexico’s Drug Cartels Be Designated Foreign Terrorist Organizations?”*. The Rand Corporation.
- Jones, N. P. (2013). *“The Unintended Consequences of Kingpin Strategies: Kidnap Rates and the Arellano-Félix Organization”*. Trends in Organized Crime.
- Phillips, B. J. (2018). *“Terrorist Tactics by Criminal Organizations: The Mexican Case in Context”*. Perspectives on Terrorism. Vol. 12, No. 8.
- Scahill, J. (2013). *“Guerras Sucias. El Mundo es un Campo de Batalla”*. Paidós.
- United State Department of State, Foreign Terrorist Organizations. Página oficial disponible en: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>
- Valdés Castellanos, G. (2013). *“Historia del Narcotráfico en México”*, Aguilar.
- Weed, M. C. (2017). *“A New Authorization for Use of Military Force Against the Islamic State: Issues and Current Proposals”*. Congressional Research Service.