

DESIGNACIÓN DE CÁRTELES COMO TERRORISTAS: IMPLICACIONES Y DESAFÍOS EN LA RELACIÓN MÉXICO- ESTADOS UNIDOS

28 de enero de 2025



Fuente: Globalwitness

INTRODUCCIÓN

Entre las órdenes ejecutivas que firmó el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en el primer día de su mandato, está la que designa a los cárteles de la droga como organizaciones terroristas extranjeras. En específico, la instrucción menciona a la Mara Salvatrucha, el Tren de Aragua y a diversos traficantes de drogas, incluyendo los que operan en México. Tal designación habilita mecanismos para combatir las actividades de esas organizaciones mediante el bloqueo de cuentas y transacciones, pero también la puesta en marcha de un régimen de excepción que pudiera comprometer la soberanía territorial de los Estados.

OBSERVATORIO GLOBAL

I. El contenido de la orden.

El documento declara una emergencia nacional e introduce un procedimiento para designar a ciertos cárteles internacionales y otras entidades como "organizaciones terroristas extranjeras" (FTO por sus siglas en inglés). Su principal fundamento legal es la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA), específicamente la sección 219 (8 U.S.C. 1189), que establece tres criterios para dicha designación: 1.- Participar en actividades terroristas; 2.- Representar una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos o de sus ciudadanos y; 3.- Tener su base de operaciones fuera del territorio estadounidense (extraterritorialidad).

En segundo lugar, la Orden se sustenta en la Ley de Poderes Económicos en caso de Emergencia (*International Emergency Economic Powers Act*, IEEPA), específicamente en el artículo 50 U.S.C. 1701. Este artículo permite al presidente declarar una emergencia nacional para responder a amenazas inusuales y extraordinarias que afecten la seguridad nacional, la economía o la política exterior de los Estados Unidos. Dicha declaración habilita la imposición de sanciones económicas, el bloqueo de activos y la aplicación de otras medidas restrictivas a personas o entidades designadas que puedan contribuir a estas amenazas.

El decreto también se sustenta en la Orden 13224 del 23 de septiembre de 2001, la cual establece medidas contra individuos y organizaciones vinculadas al terrorismo. Estas acciones incluyen el bloqueo de bienes, la prohibición de transacciones internacionales y otras restricciones aplicables a las entidades designadas.

La Orden Ejecutiva amplía el concepto de terrorismo al incluir a grupos como la Mara Salvatrucha (MS-13), el "Tren de Aragua" y diversos cárteles internacionales, colocando como ejemplo los existentes en nuestro país. La Orden describe a estas organizaciones como responsables de campañas de violencia extrema, control social y desestabilización de gobiernos en regiones clave para los intereses estratégicos de Estados Unidos. Además, señala que han "inundado" el territorio estadounidense con drogas mortales, criminales violentos y pandillas viciosas. En consecuencia, opina, representan un riesgo inaceptable para la seguridad nacional de Estados Unidos.

La orden también establece en su sección 2 que se "asegurar[á] la eliminación total de la presencia de estas organizaciones en Estados Unidos y su capacidad para amenazar el territorio, la seguridad y la integridad territorial a través de sus estructuras de mando y control extraterritoriales".

Finalmente, en su sección 3, prevé que, dentro de 14 días, el secretario de Estado "tomará todas las medidas apropiadas, en consulta con el titular del Tesoro, el procurador general, el secretario de Seguridad Nacional y el director de Inteligencia Nacional, para hacer una recomendación sobre la designación de cualquier cartel u otra organización" y, que, en el mismo plazo, el procurador general y el secretario de Seguridad Nacional deberán "adoptar todas las medidas apropiadas" relacionadas con la implementación de cualquier decisión invocada a partir de la Ley de Enemigos Extranjeros (50 U.S.C. 21 *Alien Enemy Act*), incluyendo acciones de respuesta frente a la existencia de una invasión calificada o una "incursión predatoria" contra el territorio de los Estados Unidos.

II. Efectos de la designación

Designar a los cárteles como "organizaciones terroristas" los colocaría bajo la jurisdicción de Estados Unidos, independientemente de su ubicación. Esto permitiría a las autoridades de ese país adoptar "todas las medidas apropiadas" para lograr el objetivo señalado en la instrucción: su eliminación total y la destrucción de su capacidad para "amenazar el territorio, la seguridad y la integridad territorial de Estados Unidos a través de sus estructuras de mando y control extraterritoriales".

La orden invoca conceptos como seguridad, integridad territorial, intereses nacionales, estabilidad, y política exterior y económica, argumentando que las amenazas planteadas son "inusuales y extraordinarias", lo que justifica la activación de la Ley de Emergencia.

En el futuro, la disposición podría ser objeto de un control constitucional como consecuencia de la generalidad de amenazas amplias y dispersas que pretende abarcar e, incluso, ante la ausencia de un riesgo claro, actual e inminente que justifica la normativa en materia de excepción. De hecho, algunas de las medidas dictadas en los primeros días de gobierno se encuentran ya en sede judicial a fin de determinar su compatibilidad constitucional, tal y como ocurre con la suspensión de la concesión de la ciudadanía por nacimiento en el territorio nacional.

Un escenario pudiera ser que el decreto de designación como terroristas a los cárteles también se cuestionara por esta vía, aunque en caso de ser analizado por la Corte Suprema, existiría incertidumbre sobre el resultado debido a la falta de una posición ideológica claramente definida en el tribunal (en su primer mandato Trump designó a tres jueces en el máximo tribunal y, ante el eventual retiro de dos más, se vislumbra que podría cubrir dichas vacantes y, con ello, alcanzar una mayoría ideológica en la Corte). En consecuencia, la orden ejecutiva continuaría representando un importante riesgo para nuestro país.

En este marco, y sobre la base de los conceptos amplios y difusos contenidos en la orden, podrían justificarse medidas “preventivas” que incluyan operaciones unilaterales en territorio mexicano. Si bien es cierto que el decreto no habilita por sí mismo el uso de la fuerza militar, bajo esos conceptos genéricos podría alegarse, por ejemplo, una hipotética situación de legítima defensa (algo ya ocurrido en el pasado, en el caso de las acciones militares en Irak en 2003). Este escenario podría vulnerar principios fundamentales del derecho internacional, como la soberanía y la prohibición del uso de la fuerza.

El documento también emplea un lenguaje que podría interpretarse como orientado más a fines políticos que a un compromiso genuino para enfrentar la violencia generada por los cárteles. Si bien estas organizaciones operan en México, también tienen presencia en Estados Unidos, donde ciudadanos de ese país participan en actividades que contribuyen a su funcionamiento. Bajo esta premisa, la orden podría sancionar a nacionales estadounidenses, congelando activos, prohibiendo transacciones o colocándolos bajo el régimen especial para terroristas. Sin embargo, el texto limita su ámbito a “cárteles internacionales”, “terroristas extranjeros” o “terroristas globales”, con una remisión a la “Ley de Enemigos Extranjeros”. Incluso, en sus declaraciones, el presidente Donald Trump se refiere al problema de los cárteles como un asunto netamente exterior. Esto plantea dudas sobre si su alcance incluye a ciudadanos o empresas estadounidenses que puedan estar vinculados a dichas organizaciones. En la práctica discursiva se intuiría que sólo aplicaría a entidades y personas extranjeras aunque, se reitera, el texto no es claro, para algunos otros también los ciudadanos estadounidenses podrían recibir acusaciones.

Además, la orden otorga un amplio margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo, particularmente al secretario de Estado, quien tienen la facultad de designar, en consulta con otras instancias, a estas organizaciones extranjeras en el contexto de emergencia nacional. De

momento, el documento indica que dicha designación deberá hacerse dentro de los catorce días siguientes a la emisión de la orden. La declaración de emergencia, que habilita estas medidas, introduce flexibilidades normativas que incluyen la suspensión o restricción de ciertos derechos, una facultad que, en principio, correspondería al Congreso de los Estados Unidos y no al Ejecutivo.

Esta discrecionalidad podría ser utilizada para calificar como terroristas a una amplia gama de actores, bajo argumentos como una presunta contribución indirecta al narcotráfico. Entre los posibles afectados podrían encontrarse organizaciones de la sociedad civil que trabajan con víctimas del crimen, defensores de derechos humanos, periodistas y medios de comunicación que no sean afines al Gobierno estadounidense. De esta manera, los presuntos riesgos inherentes que guían los considerandos de esta instrucción podrían extender su alcance más allá de lo estrictamente necesario para enfrentar a los cárteles.

En este sentido, la implementación de la orden ejecutiva podría tener consecuencias en materia de derechos humanos, ya que ciertas personas podrían ser señaladas como colaboradoras de los cárteles sin pruebas concluyentes. Esto podría traducirse en acciones que, bajo el pretexto de combatir el terrorismo, deriven en restricciones arbitrarias a la libertad y seguridad de los individuos.

En el ámbito empresarial, los efectos también podrían ser considerables. En un entorno económico globalizado, cualquier pago realizado por empresas, organizaciones o individuos vinculados, consciente o inconscientemente, a un cártel podría interpretarse como una forma de apoyo a organizaciones terroristas. Esto incluiría casos en los que tales pagos o recursos sean entregados bajo amenazas o coacción. Según un estudio elaborado en México en 2024, cerca del 45% de los empresarios reportaron haber recibido demandas de extorsión para pagos de "protección", en estos casos, como ejemplo, podría señalarse una contribución a la actividad delictiva. Así, el rango de conductas que podrían ser sujetas a sanción resulta sumamente amplio y discrecional.

A la par, en el ámbito comercial y financiero, la instrucción podría generar incertidumbre. La posibilidad de que empresas o instituciones bancarias sean sancionadas por vínculos, incluso indirectos o involuntarios, con organizaciones consideradas terroristas podría desalentar las inversiones y afectar los flujos comerciales. Este impacto no se limitaría a compañías mexicanas, sino que también podría extenderse a estadounidenses y multinacionales con operaciones transfronterizas. Tal situación podría derivar en una paralización de proyectos y transacciones comerciales, motivada por el temor a posibles sanciones legales o económicas.

Además, la ambigüedad en términos como las "medidas apropiadas", que pueden ser adoptadas por las autoridades de Estados Unidos, plantea interrogantes sobre el alcance real de la orden. Estas medidas abarcan desde el bloqueo de transacciones y la congelación de activos hasta otras acciones, dejando margen para interpretaciones que podrían incluir

incursiones armadas o de otro tipo en terceros países, como México, bajo el argumento de proteger los intereses nacionales estadounidenses.

Un ejemplo de la falta de claridad en esta política fue la declaración del presidente de los Estados Unidos el 20 de enero de 2025, quien, al ser cuestionado sobre la posibilidad de ataques a cárteles en territorio mexicano, respondió: "Podría pasar, han pasado cosas más extrañas". Este tipo de expresiones refuerzan la incertidumbre respecto a la aplicación de la orden y sus posibles efectos internacionales.

III. La respuesta del Gobierno mexicano

En respuesta, desde la Presidencia de la República se ha manifestado el rechazo categórico a esta designación y se enfatizó la necesidad de resolver tales retos mediante la cooperación bilateral basada en el respeto mutuo, descartando la subordinación y cualquier forma de intervención unilateral. Bajo esta postura, México subraya la importancia de una solución conjunta para un problema complejo y multifactorial. En este contexto, el 22 de enero de 2025, el canciller Juan Ramón de la Fuente y el secretario de Estado, Marco Rubio, tuvieron una llamada telefónica para dialogar sobre las consecuencias de las diversas órdenes ejecutivas firmadas por el presidente Donald Trump. A la par, resultado del diálogo y colaboración, se han presentado acciones legislativas tendientes a fortalecer las medidas de asistencia logística, científica y de inteligencia entre ambos países para afrontar el problema, concretamente, la solicitud enviada a la Cámara de Senadores para el ingreso de militares estadounidenses con fines de adiestramiento.

Igualmente, desde el Congreso Nacional (a través de la Comisión Permanente) se ha hecho un llamado a la unidad nacional para defender la soberanía y la integridad de nuestro país. Este mensaje ha sido respaldado también por gobernadores de las diversas entidades federativas, expresando la coincidencia, más allá de las diferencias políticas, de cerrar filas en defensa de la nación, subrayando que la seguridad y la integridad territorial no son negociables.

Por otra parte, desde México, también se han dado avances significativos en el combate al crimen organizado (sin desconocer los retos aún existentes). El 30 de septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional a fin de fortalecer a dicha corporación en su combate al crimen organizado y habilitar la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en tareas de seguridad interior y apoyo a la seguridad pública. A su vez, el 31 de diciembre fue publicada la reforma al artículo 19 constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa disponiéndose su aplicación para los casos de producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados. A la par, también se aprobó una reforma

que fortalece a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana en su lucha contra la criminalidad (incluyendo la organizada).

Aunado a estos cambios, el Estado mexicano ha impulsado diversas ayudas y programas sociales dirigidos a atender la desigualdad, entendida como una de las causas que originan la criminalidad (incluido el narcotráfico). También se han realizado importantes acciones tendientes a erosionar el poder de los cárteles de la droga mediante ataques totales a la organización (como ocurre con el operativo “Enjambre”) y el decomiso de drogas. Por su parte, la Secretaría de Seguridad, encabezada por Omar García Harfuch, ha capturado a importantes líderes criminales y ha logrado el mayor decomiso en la historia de fentanilo.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO DE ASUNTOS GLOBALES

AUTORIZÓ: ALIZA KLIP MOSHINSKY

SUPERVISÓ: ROSA EUGENIA SANDOVAL BUSTOS

ELABORÓ: MARIO EDUARDO MALDONADO SMITH

REFERENCIAS

Alien Enemy Act, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-3>

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2024, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_269_31dic24.pdf

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2024, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_270_31dic24.pdf

Executive Order 13224, "Terrorist Designations and State Sponsors of Terrorism", *U.S. Department of State*, 23 de septiembre de 2001, <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

Gros Espiell, Héctor. (2004). *La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/91>

Internal Emergency Economic Powers, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?edition=prelim&path=%2Fprelim%40title50%2Fchapter35>

Ley de Inmigración y Nacionalidad, <https://www.uscis.gov/es/leyes-y-politicas/legislacion/ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>

Presidential Actions, "Designating Cartels And Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists", Executive Order, 20 de enero de 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists>

Breña, Carmen Morán. (2025, enero 8). "Fentanilo: la clave de la guerra y de la paz entre Estados Unidos y México", *El País*. <https://elpais.com/mexico/2025-01-09/fentanilo-la-clave-de-la-guerra-y-de-la-paz-entre-estados-unidos-y-mexico.html>

Camhaji, Elías. (2025, enero 16). "Sheinbaum responde a Marco Rubio. "Le tomamos la palabra, esperamos las condiciones para un diálogo al más alto nivel", *El País*. <https://elpais.com/mexico/2025-01-16/sheinbaum-responde-a-marco-rubio-le-tomamos-la-palabra-esperamos-las-condiciones-para-un-dialogo-al-mas-alto-nivel.html>

Vela, Gaspar. (2025, enero 17). "En dos meses de gobierno, más de 6,700 detenidos por delitos de alto impacto: García Harfuch", *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/mas-de-seis-mil-detenidos-delitos-de-alto-impacto-garcia-harfuch>

Forbes. (2025, enero 20). "Trump firma orden para declarar a cárteles como grupos terroristas", *Forbes*. <https://forbes.com.mx/trump-firma-orden-para-declarar-carteles-como-grupos-terroristas/>

Guzmán, Armando. (2025, enero 20). "Las órdenes ejecutivas de Trump; los carteles y los inmigrantes", *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/ordenes-ejecutivas-trump-carteles-inmigrantes-20250120-742801.html>

- Cortina, José., y *et al.* (2025, enero 20). "Know Your Risk: Terrorist Designation of Cartels on Business Interests in Mexico", *FTI Consulting*. <https://www.fticonsulting.com/insights/articles/know-your-risk-terrorist-designation-cartels-business-interests-mexico>
- Janetsky, Megan. (2025, enero 20). "Trump trata de designar a los cárteles como organizaciones terroristas extranjeras", *Los Ángeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2025-01-21/trump-trata-de-designar-a-los-carteles-como-organizaciones-terroristas-extranjeras>
- Forbes. (2025, enero 21). "Designar a cárteles como terroristas supone riesgos para empresas y migrantes", *Forbes*. <https://forbes.com.mx/designar-a-carteles-como-terroristas-supone-riesgos-para-empresas-y-migrantes/> [consulta 21 de enero de 2025].
- Forbes. (2025, enero 21). "Sheinbaum busca coordinación con Trump después de que él declarara terroristas a narcos", *Forbes*. <https://forbes.com.mx/sheinbaum-busca-coordinacion-con-trump-despues-de-que-el-declarara-terroristas-a-narcos/>
- Castillo Jiménez, Elia y Raziel, Sedryk. (2025, enero 21). "El Congreso y los gobernadores llaman a la Unidad nacional ante el embate de Trump contra México", *El País*. <https://elpais.com/mexico/2025-01-22/el-congreso-y-los-gobernadores-llaman-a-la-unidad-nacional-ante-el-embate-de-trump-contra-mexico.html>
- Almaquio García, Jorge. (2025, enero 21). "Claudia Sheinbaum solicita al Senado ingreso de personal militar de Estados Unidos", *Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2025/1/21/claudia-sheinbaum-solicita-al-senado-ingreso-de-personal-militar-de-estados-unidos-670125.html>
- Clarembaux, Patricia. (2025, enero 21). "Beneficiarios de DACA, solicitantes de asilo y 18 fiscales generales demandan a Trump para frenar la orden que pone fin a la ciudadanía por nacimiento", *Univisión*. <https://www.univision.com/noticias/inmigracion/beneficiarios-de-daca-o-tps-solicitantes-de-asilo-refugiados-demandan-a-trump-por-excluir-a-los-hijos-de-miles-de-migrantes-del-derecho-a-la-ciudadania-por-nacimiento> [consulta 23 de enero de 2025].
- Animal Político. (2025, enero 22). "México inicia conversaciones formales con gobierno de Trump sobre migración y seguridad", *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/politica/mexico-conversaciones-formales-gobierno-trump>
- Forbes. (2025, enero 23). "Juez bloquea orden de Trump de acabar con ciudadanía por nacimiento: es claramente inconstitucional", *Forbes*. <https://forbes.com.mx/juez-federal-bloquea-la-orden-de-trump-de-acabar-con-la-ciudadania-por-nacimiento-es-claramente-inconstitucional/> [consulta 23 de enero de 2025].
- López Méndez, Rafael. (2025, enero 23). "En 3 meses Sheinbaum decomisa más fentanilo que el incautado por AMLO", *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/en-3-meses-sheinbaum-decomisa-mas-fentanilo-que-el-incautado-por-amlo>
- Flores, Nancy. (2025, enero 24). "Ante posible aplicación de leyes extraterritoriales de EU sobre terrorismo, Sheinbaum privilegiará diálogo", *Contralínea*. <https://contralinea.com.mx/interno/semana/ante-posible-aplicacion-de-leyes-extraterritoriales-de-eu-sobre-terrorismo-sheinbaum-privilegiara-dialogo/>

Raziel, Zedryk. (2025, enero 24). "No le va a gustar a México": Trump, tras declarar a los cárteles organizaciones terroristas y abrir la puerta a un ataque en el país vecino", *El País*. <https://elpais.com/mexico/2025-01-21/no-le-va-a-gustar-a-mexico-trump-tras-declarar-a-los-carteles-organizaciones-terroristas-y-abrir-la-puerta-a-un-ataque-en-el-pais-vecino.html>

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2024, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_259_30sep24.pdf