



El laberinto de los generales: crimen y militares en México

Informe sobre América Latina N°106 | 24 de mayo de 2024

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
I. Introducción	1
II. López Obrador redobla su apuesta militar.....	4
A. “Abrazos, no balazos”.....	4
B. Redoble de la apuesta militar	8
C. Patrones de delincuencia y violencia	11
III. El nuevo paradigma de seguridad: cómo funciona en la práctica	15
A. Vivir y dejar vivir.....	15
B. Disputas activas	18
C. Fortalecerse.....	20
IV. Enredos entre el Estado y la delincuencia.....	24
A. Corrupción y colusión militar	24
B. Lazos desiguales.....	25
C. Los militares como cómplices criminales.....	28
V. Las perspectivas electorales	30
VI. Bases para una nueva política de seguridad	33
A. Recuperar el lugar de los militares	33
B. Enfrentar el desafío de la corrupción	34
C. Priorización y coordinación	35
VII. Conclusión	37
ANEXOS	
A. Mapa de México.....	38
B. Acerca de International Crisis Group.....	39
C. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2021.....	40
D. Consejo directivo de Crisis Group	42

Conclusiones principales

¿Qué hay de nuevo? Los mexicanos elegirán una nueva presidenta el 2 de junio después de una campaña marcada, una vez más, por la violencia. Las tasas oficiales de homicidio han disminuido ligeramente durante el mandato del saliente presidente Andrés Manuel López Obrador, pero sus ambiciones de pacificar el país no se han cumplido y se han desplegado más tropas que nunca para combatir la delincuencia.

¿Por qué importa? Algunas áreas sufren feroces enfrentamientos a pesar de los despliegues militares, mientras que en otras los comandantes han forjado una tensa coexistencia con los grupos criminales. Las disputas entre estas organizaciones criminales no dan signos de disminuir y continúan alimentando la violencia, mientras que la evidencia sugiere que los grupos ilegales ahora tienen más control social, aliados estatales y poder económico.

¿Qué se debe hacer? El nuevo gobierno debe reducir el papel del ejército en la seguridad pública a tareas que requieran fuerza armada, dentro de los límites establecidos en la Constitución. Cortar los vínculos criminales con el Estado, fortalecer la coordinación entre los cuerpos de seguridad y concentrar recursos en las zonas más violentas será crucial para unas estrategias de seguridad dirigidas por civiles que sean efectivas.

Resumen ejecutivo

El saliente presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha desplegado tropas en todo el país para combatir el crimen en una escala nunca antes vista, pero esta medida sólo ha logrado una pequeña reducción del control que ejercen los grupos ilegales. En cierto modo, el gobierno puede afirmar que su política ha sido un éxito. El nivel de violencia, medido en asesinatos registrados, ha disminuido de los niveles históricos de hace unos años, un logro que sus partidarios atribuyen al carácter incorruptible del presidente. Las encuestas sugieren que la candidata de su partido, Claudia Sheinbaum, obtendrá la victoria en las elecciones del 2 de junio. Pero en los estados más afectados por el crimen, las razones detrás de las pausas en los combates parecen menos halagadoras para las autoridades federales. Algunos agentes de seguridad y líderes criminales sugieren que un acuerdo de coexistencia entre algunos comandantes militares y organizaciones ilegales ha permitido a los grupos criminales obtener ganancias y ampliar su control sobre las comunidades, siempre que se reduzca la violencia visible. Es posible que la próxima presidenta de México no pueda retirar a las tropas de la seguridad pública, pero debe marcar límites a su participación mientras procura cortar los lazos entre el Estado y el crimen y crear las condiciones necesarias para unas estrategias de seguridad dirigidas por civiles que sean efectivas.

Después de hacer campaña en 2018 con una plataforma que prometía pacificar a México, poner fin a la “guerra contra las drogas” y devolver las tropas a los cuarteles, López Obrador aparentemente tuvo una conversión radical. Incluso antes de asumir el cargo, el presidente afirmó que no podía confiar en las diversas fuerzas policiales del país para frenar a los fuertemente armados grupos criminales y optó en cambio por reforzar el papel de los militares, cuyas capacidades en materia de seguridad pública habían sido un dogma para los dos gobiernos anteriores. López Obrador impulsó el despliegue de tropas y creó una fuerza de seguridad completamente nueva bajo dirección militar, la Guardia Nacional. Además de ampliar el papel de los militares para garantizar la seguridad pública, también les asignó importantes funciones en materia de infraestructura, control migratorio y gestión de puertos y aeropuertos a las fuerzas armadas. Según el presupuesto de 2024, el 20 por ciento del gasto estatal ahora se canaliza a través de las fuerzas armadas.

Altos funcionarios gubernamentales insisten en que gracias a la integridad del presidente (de la mano con la sólida presencia militar y una avalancha de programas sociales), los niveles del conflicto armado han aminorado. Sin embargo, si se analiza más de cerca, en las áreas más afectadas por enfrentamientos entre los grupos criminales como Michoacán, Veracruz, Colima y Guerrero, se han producido grandes despliegues militares, pero una limitada lucha concreta contra el crimen. Integrantes de las fuerzas de seguridad y líderes criminales afirman que se han establecido una serie de reglas, en gran medida tácitas, que alientan a los grupos ilegales a reducir y ocultar la violencia que perpetran. A cambio, las autoridades aparentan no enterarse de que hay acciones ilegales hasta cierto punto, lo que les ha permitido a estas organizaciones diversificar sus operaciones de tráfico (incluyendo drogas más nuevas

como el fentanilo), ampliar sus redes de extorsión, expandir su control de negocios legales y asumir un mayor control sobre las comunidades y los gobiernos locales.

Cuando estos arreglos colapsan, o cuando las principales organizaciones criminales emprenden una guerra frontal entre sí, desencadenando emergencias humanitarias y atrayendo la atención política y de los medios de comunicación, los militares tienden a asumir un papel más intervencionista y ofensivo. Pero incluso en esos casos, no siempre se enfocan en socavar el poder criminal y pueden ser ambivalentes con respecto a las operaciones ilícitas. Cuando el Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG) lanzó una gran ofensiva en Michoacán, se dice que los comandantes militares idearon acuerdos con otras organizaciones criminales para enfrentar al grupo, incluida una campaña para asesinar a múltiples miembros del CJNG. En otros lugares, oficiales militares confabulados con grupos criminales específicos presuntamente han abusado de su autoridad para proteger a sus socios.

El abuso de autoridad en México no es exclusivo de los militares. Pero la magnitud de los poderes políticos, presupuestarios y de seguridad de las fuerzas armadas, combinada con la falta de una supervisión civil independiente, refuerza los riesgos de que los integrantes de las fuerzas armadas se involucren en actos de corrupción y colusión. Dicho esto, una medida precipitada para devolver a los soldados a los cuarteles podría desestabilizar áreas bajo el control de grupos criminales inmersos en cruentas disputas armadas, y desencadenar riesgos políticos que ninguna de las principales candidatas parece dispuesta a asumir. Como candidata del partido de López Obrador, Sheinbaum ha defendido la estrategia de los últimos seis años, y ha dicho que los militares deben permanecer en el centro de la seguridad pública durante el tiempo que sea necesario. Su principal adversaria, Xóchitl Gálvez, quien representa una coalición de partidos de oposición, ha abogado por eliminar algunas de las muchas funciones de las tropas. Pero reconoce que los militares deben seguir desempeñando un papel en la lucha contra los grupos criminales más violentos y parece dispuesta a reforzar la Guardia Nacional, aunque bajo una dirección civil.

Aunque no sea posible ni deseable un cambio abrupto en las estrategias de seguridad dirigidas por militares, con el tiempo se podría hacer mucho más para limitar los poderes de los soldados y garantizar un mayor papel de la policía civil. Los límites constitucionales respecto a la participación de los militares en las estrategias de seguridad deben ser plenamente respetados. Los altos funcionarios del gobierno también podrían ofrecer una orientación mucho más clara sobre lo que se espera de las tropas, idealmente restringiendo su participación a operaciones que requieran el uso de la fuerza contra los grupos que representan una amenaza letal, y a la protección de las comunidades vulnerables y la infraestructura esencial.

Al mismo tiempo, el próximo gobierno debe actuar para fortalecer la gestión civil de la seguridad pública y garantizar que los militares colaboren con otros organismos estatales. Las dos principales candidatas han identificado algunas fallas en la actual estrategia de seguridad mexicana, particularmente la falta de coordinación entre los distintos niveles de poder del Estado y la insuficiente atención prestada a las zonas más conflictivas del país. Ambas candidatas también han llamado la atención sobre la necesidad de reforzar la lucha contra la corrupción, la cual facilita alarmantes niveles de colusión entre funcionarios públicos y los grupos criminales, y un creciente número de asesinatos de candidatos en estas elecciones a medida que los grupos

luchan por obtener más protección estatal e impunidad. Una forma de avanzar en estos tres objetivos sería patrocinar grupos de trabajo interinstitucionales centrados en llevar paz a los puntos más violentos del país.

Incluso antes de asumir el cargo, el presidente López Obrador decidió que no había alternativa a que los soldados vigilaran las calles. Pero si bien los modestos éxitos de sus políticas no deben ser desestimados, tampoco lo deben ser sus fracasos, ni el hecho de que avances sostenibles en materia de seguridad requerirán reformas más profundas para mejorar la gobernanza del sector de la seguridad, erradicar la corrupción y garantizar que las zonas del país más afectadas por la inseguridad reciban la atención que merecen. Al abordar estos desafíos, la próxima presidenta de México puede ayudar a posicionar a las autoridades civiles para brindar la seguridad transparente, humana y efectiva que el país anhela.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 24 de mayo 2024

El laberinto de los generales: crimen y militares en México

I. Introducción

Durante su campaña electoral, el presidente Andrés Manuel López Obrador prometió romper de raíz con las políticas de seguridad de sus predecesores. Argumentando que la dependencia en el ejército había desestabilizado al país, prometió que los abrazos reemplazarían a los balazos. Sin embargo, poco después de asumir el cargo en 2018, el nuevo presidente dio un brusco giro de 180 grados¹. En su opinión, los cuerpos policiales del país no estaban capacitados para liderar la lucha contra el crimen organizado violento debido a su corrupción e ineficacia, y argumentó que sólo las fuerzas armadas podían asumir ese papel². Actualmente, un total de 281 209 militares están desplegados en las calles mexicanas, más que en cualquier otro momento de la historia reciente del país³. Los esfuerzos por crear fuerzas de policía civil más transparentes y funcionales han quedado en gran medida desahuciados⁴. Además de recurrir a los militares para garantizar la seguridad pública, López Obrador ha confiado a las fuerzas armadas otras responsabilidades y presupuestos que anteriormente estaban en manos de civiles. Al 2023, un centenar de acuerdos habían reasignado al ejército funciones estatales, incluyendo la construcción de infraestructura, salud pública, aviación y el control migratorio⁵.

El presidente afirma que el ejército ha cumplido con sus funciones, incluida la de velar por la seguridad pública, pero las pruebas para respaldar su afirmación no son tan claras. “Ya no existe contubernio entre las autoridades y el crimen organizado”, declaró en 2023. “Vamos bien en seguridad, hay paz y tranquilidad”⁶. Es un hecho que la tasa de homicidios ha disminuido bajo el gobierno de López Obrador (un 9,2 por ciento entre 2019 y 2022) y sus partidarios le atribuyen a su gobierno haber revertido la tendencia al alza de la violencia que se produjo tras la decisión del ex-presidente Felipe Calderón de intensificar la “guerra contra las drogas” a partir de diciembre de 2006⁷. Pero la violencia letal sigue estando cerca de la tasa más alta

¹ “Así era cuando AMLO prometía regresar a los militares a los cuarteles”, *El Universal*, 6 de septiembre de 2022.

² Ver “El Ejército es pilar del Estado mexicano: López Obrador”, *La Jornada*, 19 de febrero de 2021; “‘Cambíe de opinión’: AMLO explica por qué no regresó a militares a los cuarteles”, *Expansión*, 6 de septiembre de 2022.

³ “Informe de seguridad”, gobierno de México, 16 de abril de 2024.

⁴ “Police reform and security strategies in Mexico in the context of the war on drugs and U.S. support for these efforts”, Washington Office on Latin America (WOLA), julio de 2020; “El (des)equilibrio civil-militar en la seguridad”, Universidad Iberoamericana, 13 de septiembre de 2023.

⁵ “Inventario Nacional de lo Militarizado”, México Unido Contra la Delincuencia, 2024.

⁶ “AMLO: ‘Vamos bien en seguridad, hay paz y tranquilidad’”, *Heraldo de México*, 22 de marzo de 2023.

⁷ Ver Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón* (Ciudad de México, 2015). Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestran que los homicidios aumentaron entre 2007 y 2011, bajaron ligeramen-

jamás registrada, un hito alcanzado en 2019. A pesar de la modesta disminución reciente, se han registrado oficialmente más de 30 000 homicidios por año y más de 185 000 asesinatos en total desde que López Obrador asumió el cargo, una cifra mayor a la de cualquier administración anterior⁸. El presidente atribuye las tasas de violencia a los errores de sus predecesores, una explicación que parece convencer a los votantes, ya que esto no ha afectado sus índices de aprobación. La candidata del partido gobernante MORENA y exjefa de Gobierno del Distrito Federal, Claudia Sheinbaum, parece bien posicionada para ganar las elecciones presidenciales del 2 de junio⁹.

Otros indicadores también ensombrecen los logros de López Obrador en la reducción de la tasa de homicidios. Los índices de impunidad por delitos graves apenas han cambiado, alcanzando el 95,7 por ciento en el caso de los homicidios en todo el país¹⁰. La estrategia del gobierno para combatir el crimen y perseguir a los delinquentes no siempre es transparente, en particular cuando se trata del lugar que ocupan los militares. López Obrador ha dicho que no se puede “apagar fuego con fuego”, sugiriendo que las tropas que ha puesto en las calles están destinadas a tener un efecto disuasorio en lugar de participar en un combate persistente. Sin embargo, el papel de los militares en ciertas regiones, incluidas algunas donde grandes organizaciones ilegales libran batallas constantes, no parece muy alejado del de su predecesor, Enrique Peña Nieto. El promedio mensual de enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los grupos criminales durante el gobierno de López Obrador sólo ha disminuido ligeramente¹¹.

Este informe proporciona una evaluación de cómo ha funcionado en la práctica la estrategia de seguridad de López Obrador, particularmente en las regiones de México con las tasas más altas de delitos violentos. Explora hasta qué punto las operaciones de las instituciones de seguridad, sobre todo las militares, han cambiado bajo su mando, y cómo estos cambios han afectado el comportamiento de los grupos criminales entre sí, y hacia las instituciones estatales y la población civil. El informe se centra en dos estados (Michoacán y Veracruz) donde hay grandes despliegues de fuerzas militares, al igual que arraigadas economías ilícitas y conflictos armados. En estos estados, así como en el estado de Colima y en Ciudad de México, Crisis Group realizó más de 80 entrevistas con comandantes militares, policías, funcionarios estatales de todos los niveles, activistas de la sociedad civil, civiles, periodistas y académicos, además de líderes criminales, intermediarios y combatientes. Aunque una cuarta parte

te durante los primeros tres años de la administración del presidente Enrique Peña Nieto y luego volvieron a incrementar a partir de 2015.

⁸ Ver “Defunciones por homicidios”, INEGI, 2023; “Datos Abiertos de Incidencia Delictiva”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2024.

⁹ “#AMLOTrackingPoll Aprobación de AMLO, 7 de diciembre”, *El Economista*, 7 de diciembre de 2023; “Sheinbaum mantiene el pulso en la campaña presidencial y dobla a Xóchitl Gálvez en preferencia de voto”, *El País*, 4 de diciembre de 2023.

¹⁰ “Hallazgos 2022”, México Evalúa, octubre de 2023.

¹¹ Ver “¿Existe una estrategia de ‘abrazos no balazos’?”, Universidad Iberoamericana, 9 de agosto de 2022. Para datos de 2022, ver “Los enfrentamientos de la SEDENA”, Universidad Iberoamericana, 2023; y “Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023”, INEGI, 10 de enero de 2024.

de las personas entrevistadas eran mujeres, todos los miembros de grupos criminales o de las fuerzas de seguridad eran hombres. El informe también se basa en el extenso trabajo de Crisis Group sobre la relación entre los grupos criminales y la violencia extrema en México¹².

¹² Ver informes de Crisis Group sobre América Latina N°99, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, 23 de junio de 2023; N°83, *Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte*, 13 de noviembre de 2020; N°80, *La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México*, 4 de mayo de 2020; N°69, *Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, 11 de octubre de 2018.

II. López Obrador redobla su apuesta militar

Después de más de una década de intentos por frenar a los grupos criminales violentos, López Obrador obtuvo la victoria electoral en 2018 con la promesa de hacer una reforma fundamental a las políticas de seguridad. Prometió erradicar la complicidad corrupta entre el crimen y los funcionarios del Estado y, al mismo tiempo, abordar las causas socioeconómicas del crimen, dejando obsoleta la “guerra contra las drogas” que los militares habían liderado. Sin embargo, López Obrador ha puesto la responsabilidad de la seguridad pública en manos de las fuerzas armadas con más firmeza que cualquiera de sus predecesores. El presidente ha desestimado a los críticos que califican la brecha entre sus palabras y los hechos como una contradicción irreconciliable, argumentando que bajo su mandato los militares ya no están al servicio de líderes políticos corruptos, sino que protegen a los ciudadanos mexicanos. López Obrador también justificó el cambio de postura diciendo que la inseguridad y la violencia eran simplemente demasiado extremas para las fuerzas policiales del país¹³.

A. “Abrazos, no balazos”

López Obrador afirma rechazar los enfoques de administraciones pasadas hacia el crimen organizado. Semanas después de asumir el poder, declaró: “Ya no hay guerra. Nosotros queremos la paz”¹⁴. López Obrador aludía al enfoque con el que sus predecesores se centraban en gran medida en asesinar o capturar a capos criminales, usualmente con apoyo militar¹⁵. Si bien esta estrategia logró desarticular a los principales grupos criminales, también desestabilizó el entorno criminal más amplio, desatando oleadas de violencia interna entre las facciones sucesoras de organizaciones más grandes, así como incursiones de grupos rivales para apoderarse de sus territorios. El número de grupos armados ilegales se duplicó entre 2010 y 2020, hasta alcanzar unos 200, según una estimación de Crisis Group¹⁶. Además de enfrentarse entre sí en violentas disputas, que a menudo implicaban enfrentamientos por mínimos avances territoriales, muchos de estos pequeños grupos también reforzaron su control sobre la población civil y las empresas legales en sus zonas de influencia¹⁷.

¹³ “Viendo inseguridad cambié de opinión sobre necesidad de mantener al Ejército en las calles: AMLO”, *Forbes*, 6 de septiembre de 2022.

¹⁴ “Ya no hay guerra’ contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica en México”, BBC, 1 de febrero de 2019.

¹⁵ Ver “De sicarios, escoltas y choferes a capos de la droga: los nuevos líderes de los cárteles en México”, *Infobae*, 21 de enero de 2018.

¹⁶ Ver Jane Esberg, “Más que carteles: contando las organizaciones delictivas de México”, comentario de Crisis Group, 8 de mayo de 2020.

¹⁷ Ver informe de Crisis Group sobre América Latina N°89, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, 2 de junio de 2021. Ver también Jane Esberg, “Why Mexico’s Kingpin Strategy Failed: Targeting Leaders Led to More Criminal Groups and More Violence”, Modern War Institute at West Point, 6 de septiembre de 2022; y Oscar Contreras Velasco, “Unintended consequences of state action: how the kingpin strategy transformed the structure of violence in Mexico’s organized crime”, *Trends in Organized Crime* (2023).

Al centrarse exclusivamente en neutralizar a los líderes criminales, se descuidaron otros factores que contribuyen a la delincuencia. En su mayor parte, las fuerzas de seguridad no persiguieron a los operativos de rango medio y bajo. El gobierno mexicano tampoco abordó la corrupción estatal, la impunidad judicial o las dificultades económicas en las zonas afectadas por la delincuencia. Todos estos problemas ayudaron a fomentar el crecimiento y la diversificación de los negocios ilegales y contribuyeron a la persistencia de los delitos violentos.

El costo humano ha sido enorme¹⁸. Más de 100 000 personas han desaparecido desde 1969¹⁹. Los homicidios se cuadruplicaron entre 2007 y 2018²⁰. A finales de 2022, había 386 000 desplazados internos en México²¹.

El primer titular de la Secretaría de Seguridad del gobierno actual, Alfonso Duraño, calificó de “fracaso manifiesto” el enfoque de mano dura de las administraciones anteriores y dijo que el gran número de víctimas y los miles de millones de dólares gastados en la “guerra contra las drogas” no habían acercado a México a “derrotar a los carteles”, y que no había perspectivas de lograr este objetivo en el futuro cercano²². La doctrina de seguridad del gobierno, establecida en el Plan Nacional de Paz y Seguridad de 2018, explicaba los lemas del presidente de “abrazos, no balazos” y de no enfrentarse más “fuego con fuego”²³. El plan prometía que “80 por ciento” de las iniciativas de seguridad estarían dirigidas a combatir los factores que impulsan los delitos violentos, mientras que los enfrentamientos con grupos criminales, las operaciones antinarcóticas y los arrestos de alto nivel pasarían a un segundo plano²⁴.

El plan definió una serie de objetivos alternativos para las fuerzas de seguridad y el sistema judicial. En el ámbito legal, el documento proponía “erradicar” la corrupción judicializando delitos de cuello blanco como el lavado de dinero y prometiendo poner fin a la práctica generalizada de recibir sobornos por parte de los funcionarios públicos. La revisión de políticas prohibicionistas en materia de drogas para reducir los márgenes de ganancia de los grupos criminales y los daños a la salud pública estaba en la agenda. También lo estaba restablecer el control estatal sobre las prisiones y mejorar las condiciones carcelarias. El fortalecimiento de los programas de reinserción social de igual manera se suponía sería una prioridad²⁵.

¹⁸ Ver Beatriz Magaloni et al., “Living in fear: The dynamics of extortion in Mexico’s drug war”, *Comparative Political Studies*, vol. 53, no.7 (2020); y Joel Salvador Herrera y César Martínez Álvarez, “Diversifying violence: Mining, export-agriculture, and criminal governance in Mexico”, *World Development*, vol. 151 (marzo de 2022).

¹⁹ “Acercamiento estadístico a la desaparición de personas en México: guerra sucia y guerra contra el narcotráfico”, *Nexos*, 23 de febrero de 2023; “Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas”, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, 17 de marzo de 2024.

²⁰ De acuerdo con el INEGI el total de 2007 fue de 8867 y el de 2018 de 36 685.

²¹ “Informe Global sobre Desplazamiento Interno de 2023”, Internal Displacement Monitoring Centre, 2023.

²² “National guard, fighting corruption among key elements of new security plan”, *Mexico Daily News*, 15 de noviembre de 2018.

²³ “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, gobierno de México, 2018.

²⁴ “Presentación Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, video, Facebook Watch, 18 de noviembre de 2018.

²⁵ *Ibid.*

El documento también planteaba una serie de iniciativas para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Estas incluían “garantizar empleo, educación, salud y bienestar” a través de programas sociales y económicos adaptados para los jóvenes y residentes rurales para frenar el reclutamiento criminal. Hacía un llamado para garantizar el “pleno respeto” de los derechos humanos al “erradicar” crímenes estatales como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, y buscaba la “regeneración ética de la sociedad”. La revisión de las políticas prohibicionistas en materia de drogas se complementaría con iniciativas de construcción de paz y justicia transicional. El gobierno prometió desarmar y desmovilizar a los grupos criminales; y los programas de reinserción que incluían amnistías para delitos no violentos tenían como objetivo garantizar que estos procesos se desarrollaran sin contratiempos.

En resumen, al menos en el papel, el plan esbozaba un enfoque progresista y holístico para abordar la inseguridad. Sus objetivos reflejaban los reparos del gobierno hacia la “guerra contra las drogas” y las políticas coercitivas de seguridad que muchos observadores, incluido Crisis Group, han compartido²⁶. Sin embargo, desde el principio, los críticos señalaron que el plan carecía de detalles sobre las medidas prácticas necesarias para alcanzar los objetivos declarados por López Obrador. Como era de esperar, el gobierno ha avanzado poco en muchas de las reformas propuestas y ha abandonado otras por completo²⁷.

La brecha entre la retórica del gobierno y sus políticas es particularmente evidente en lo que se refiere a la corrupción. López Obrador ha declarado que la corrupción es cosa del pasado y ha dado instrucción de “no permitir, bajo ninguna circunstancia, la corrupción, el influyentismo, el amiguismo, el nepotismo”²⁸. Sin embargo, informes de la Auditoría Superior de la Federación indican que durante su administración el porcentaje de contratos estatales firmados sin licitación pública es el más alto de la historia, mientras que la malversación de fondos estatales sigue siendo algo común²⁹. La percepción pública de corrupción en las instituciones de seguridad aumentó para todas las fuerzas entre 2021 y 2022³⁰. Entre tanto, organismos de la sociedad civil

²⁶ Ver por ejemplo, informes de Crisis Group *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit.; *Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, op. cit.; al igual que “Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, Open Society Justice Initiative, 2016; Falko Ernst, “Es hora de poner fin al limbo letal de la guerra contra las drogas de EE. UU. y México”, comentario de Crisis Group, 7 de octubre de 2020; “México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega”, WOLA, 12 de mayo de 2021.

²⁷ Ver “AMLO’S security policy: creative ideas, tough realities”, Brookings Institution, marzo de 2019.

²⁸ “AMLO firma documento que prohíbe influyentismo y amiguismos en su gobierno”, *El Economista*, 13 de junio de 2019.

²⁹ “Por adjudicación directa, 78% de contratos federales”, *El Economista*, 21 de febrero de 2022. “10 veces en las que AMLO dijo que acabaría con la corrupción y demostró lo contrario”, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 9 de diciembre de 2022; “El desfalco en Segalmex ya superó los \$15 mil millones”, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 20 de febrero de 2023.

³⁰ Ver “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023 (ENVIPE 2023)”, INEGI, septiembre de 2023. En el gobierno de López Obrador, la clasificación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional se ha mantenido estable,

han denunciado lo que llaman una campaña para dismantlar los controles y contrapesos, incluso mediante la eliminación de organismos autónomos diseñados para supervisar el sector público³¹. López Obrador también propuso disolver el Instituto Nacional Electoral, el organismo de control electoral del país³².

El fracaso del gobierno para erradicar la corrupción está lejos de ser el único caso en el que López Obrador hizo promesas grandiosas que no llegaron a ponerse en práctica o apenas lo hicieron. En los meses antes de que asumiera el cargo, figuras importantes de su gobierno contemplaron la adopción de programas de justicia transicional. De hecho, la administración entrante de López Obrador celebró varios foros públicos sobre el tema en zonas afectadas por el conflicto. Pero en medio de la incertidumbre sobre qué tipos de delitos podrían beneficiarse de la indulgencia judicial, además de una reacción adversa por parte de la opinión pública y los partidos de oposición, estos planes fueron abandonados³³.

La política de drogas tampoco ha sufrido grandes cambios. Aunque el presidente había prometido un enfoque basado en la salud pública, incluida la prevención del uso indebido de drogas de la mano con tratamiento y rehabilitación para las personas que sufren de adicción, la estrategia del gobierno se redujo en gran medida a una campaña mediática que predica contra el consumo. Las mayorías pertenecientes al partido de gobierno MORENA en el Congreso no han logrado aprobar la legalización de la marihuana, a pesar de la exigencia de la Suprema Corte para que se lleve a cabo³⁴. Aunque algunos funcionarios han planteado la posibilidad de establecer un sistema de licencias para que los productores de amapola proporcionen suministros para uso medicinal en lugar del comercio ilegal de drogas, el gobierno no ha introducido legislación para hacer realidad la propuesta³⁵.

el país pasó del puesto 130 en 2019 al 126 en 2023, entre 180 países. “Índice de Percepción de la Corrupción México 2023”, Transparencia Internacional, 2024.

³¹ López Obrador ha calificado en repetidas ocasiones a estos órganos de control como costosas “cortinas de humo” al servicio de los intereses de la mafia del poder neoliberal. En febrero dijo que pretendía disolver siete órganos federales, absorber sus funciones en el poder ejecutivo y reorientar sus presupuestos para reforzar programas sociales. Se trata del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual procesa las solicitudes de libertad de información; la Comisión Federal de Competencia Económica; la Comisión Reguladora de Energía; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social; la Comisión Nacional de Hidrocarburos; y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. Ver “López Obrador va por la eliminación de siete órganos autónomos y entes reguladores”, *El País*, 6 de febrero de 2024. “AMLO justifica desaparición de órganos autónomos: fueron creados como “alcahuetes””, *Proceso*, 8 de enero de 2021; y “AMLO busca el control total de las elecciones en México”, *The Washington Post*, 11 de abril de 2021.

³² “Desaparecer el INE y eliminar los plurinominales: López Obrador insiste en su reforma electoral”, *El País*, 6 de febrero de 2024.

³³ Tania Galaviz-Armenta, “Foros escucha: fracaso y olvido de la justicia transicional en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)”, *Revista DYCS Victoria*, vol. 5, No. 2 (2023).

³⁴ “Regular marihuana, tema que tendrá que esperar otro sexenio”, *El Economista*, 30 de julio de 2023.

³⁵ “Producción legal de opio para uso médico en México: opciones, realidades y desafíos”, México Unido contra la Delincuencia, julio de 2020.

B. *Redoble de la apuesta militar*

A pesar de sus promesas de reformar la política de seguridad, existe una continuidad entre López Obrador y sus predecesores en lo que respecta a su dependencia de las fuerzas armadas. De hecho, el ejército se ha convertido en un pilar de la “Cuarta Transformación” de López Obrador, ocupando un papel preeminente tanto en la seguridad pública como en otras áreas del gobierno³⁶. El Plan Nacional de Paz y Seguridad señalaba que muchos cuerpos policiales estaban “dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción”, al tiempo que carecían de “disciplina, capacitación y profesionalismo”. Por lo tanto, argumentó que devolver precipitadamente a las fuerzas armadas a sus cuarteles sería “desastroso”³⁷. Al mismo tiempo, el plan también reconoce los límites de la idoneidad del ejército para llevar a cabo las estrategias de seguridad, señalando que “no han sido entrenados para prevenir e investigar delitos” y afirmando que partes de la lucha contra el crimen organizado no corresponden a su “preparación y misión”³⁸.

En este contexto, se gestó la Guardia Nacional, una nueva fuerza de seguridad nacional que reemplazó a la Policía Federal e impulsó el papel de los militares en la seguridad pública³⁹. El Congreso aprobó una reforma constitucional en 2019 que creaba

³⁶ López Obrador describe la “Cuarta Transformación” como una regeneración ética del Estado y la sociedad mexicana, la tercera de estas “transformaciones” después de la independencia de México de España en 1821, las reformas liberales del Estado de 1861 (La Reforma) y la revolución de 1910-1920.

³⁷ “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, op. cit., p. 16. Los cuerpos policiales mexicanos están clasificados tanto por función como por jurisdicción. La policía se divide en departamentos preventivos (administrativos) y ministeriales (de investigación). Los departamentos de policía preventiva trabajan a nivel federal, estatal y local. Son responsables de patrullar, garantizar el orden público y prevenir delitos. La policía ministerial, que forma parte de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías estatales, pero que no existe a nivel municipal, es la responsable de investigar delitos y ejecutar órdenes judiciales. La jurisdicción de la Policía Federal Ministerial abarca delitos federales, incluido el crimen organizado, mientras que la policía ministerial a nivel estatal se encarga de los “delitos comunes” como homicidios, extorsiones y secuestros. En los municipios que no cuentan con policía municipal, así como en otros donde se han delegado funciones de policía local en virtud de acuerdos de cooperación en materia de seguridad, la policía estatal suele asumir las responsabilidades correspondientes. Ver informe de Crisis Group, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit.; Daniel Sabet, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, Wilson Center, 22 de diciembre de 2010; “Conoce más de la Guardia Nacional”, gobierno de México, 4 de octubre de 2021; y “Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica”, gobierno de México, 6 de julio de 2020.

³⁸ “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, op. cit., p. 15.

³⁹ La Policía Federal fue la principal fuerza nacional de seguridad pública mexicana durante nueve décadas hasta su disolución el 1 de enero de 2020. Bajo la dirección del secretario de seguridad pública del expresidente Calderón, Genaro García Luna, la Policía Federal lideró las operaciones del gobierno para combatir el crimen organizado, resultando implicada en el proceso en actos de corrupción y violaciones de los derechos humanos, incluidas desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. En 2023, García Luna fue declarado culpable en un tribunal de EE. UU. por delitos de crimen organizado y narcotráfico. Ver “Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, op. cit.; “Mexico’s ex-public security chief convicted in US drug case”, AP,

la Guardia como una “institución de seguridad pública, de carácter civil” bajo el mando del gobierno federal⁴⁰. Sin embargo, desde sus inicios, la fuerza ha estado estrechamente asociada a los militares. Toda su estructura de mando y el 86 por ciento de su personal son oficiales militares. A la hora de llevar a cabo operaciones, la línea que divide a la Guardia de las fuerzas armadas también ha sido delgada, y ambas tienden a actuar conjuntamente⁴¹. En 2022, un decreto presidencial asignó formalmente el control administrativo y operativo total de la Guardia a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)⁴².

Una serie de disposiciones legales que aparentemente establecen límites al papel de las fuerzas armadas han hecho poco para impedir que se profundice el control militar de la seguridad pública mexicana. En la práctica, se ha permitido a las fuerzas armadas eludir las normas de rendición de cuentas que son vinculantes para todas las instituciones públicas⁴³. Constitucionalmente, las fuerzas armadas son las responsables de la defensa nacional, mientras que la seguridad pública recae exclusivamente en las autoridades civiles. Sin embargo, desde la administración del expresidente Calderón, los sucesivos gobiernos han empleado un número cada vez mayor de militares en las estrategias de seguridad a nivel nacional⁴⁴. Aunque la Suprema Corte dictaminó que los intentos de Calderón y su sucesor Enrique Peña Nieto de introducir un marco legal para el uso de militares en actividades policiales eran inconstitucionales, la reforma de López Obrador de 2019 permite el apoyo militar en la seguridad pública, aunque bajo ciertas condiciones⁴⁵. En efecto, las normas establecen que las fuerzas armadas sólo pueden asumir tareas de seguridad pública si lo hacen a solici-

21 de febrero de 2023; “Desapariciones forzadas, asesinatos y ejecuciones extrajudiciales: en México ocurre un crimen de lesa humanidad, cada seis días”, *Animal Político*, 28 de agosto de 2023.

⁴⁰ “Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019.

⁴¹ “¿Qué es la Guardia Nacional (en 2023)?”, *Universidad Iberoamericana*, 18 de abril de 2023.

⁴² “La Guardia Nacional ‘será incorruptible’, dice AMLO”, *La Jornada*, 26 de julio de 2021.

⁴³ La Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza obligan a los militares a proporcionar a los órganos autónomos de control como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales información básica sobre su actuación en materia de seguridad pública, incluyendo detenciones y el uso de la fuerza. En la práctica, con frecuencia ha ignorado dichas solicitudes o ha proporcionado datos contradictorios. La Fiscalía General de la República, encargada de hacer cumplir estas disposiciones legales, se ha abstenido en gran medida de tomar cualquier medida. “INAI revoca respuesta de la SEDENA que declaraba ‘inexistencia’ de informes sobre uso de la fuerza”, Artículo 19, 10 de abril de 2019; “Transformación militarizada: Derechos humanos y controles democráticos en un contexto de creciente militarización en México”, *WOLA*, 6 de septiembre de 2023.

⁴⁴ Sergio Padilla y Carlos Pérez Ricart, “The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective”, *Alternatives: Local, Global, Political*, 1 de junio de 2023.

⁴⁵ Estas condiciones incluyen un plazo (con una fecha límite establecida para que la Guardia se convierta en una fuerza civil, la cual el Congreso mexicano ha extendido hasta 2028); su participación de manera “extraordinaria”, es decir, limitada a respuestas en casos de emergencias específicas; y “subordinada” y “complementaria” a los órganos civiles. Ver “La inconstitucionalidad del acuerdo de AMLO que militariza la seguridad ciudadana”, *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, 17 de mayo de 2020.

tud de autoridades civiles y bajo su mando⁴⁶. “Tienes que recordar”, dijo un comandante de la marina, “que no somos independientes. Nuestro papel es el de apoyo ... en operativos conjuntos”⁴⁷.

Aun así, para abril de 2024 cerca de 300 000 oficiales de la Guardia Nacional, el ejército y la marina estaban desplegados en tareas de lucha contra el crimen en las calles mexicanas, superando por primera vez el número de policías civiles⁴⁸. Los altos cargos en las fuerzas policiales estatales y municipales han sido ocupados por oficiales militares activos o retirados⁴⁹. También a nivel federal, la Guardia Nacional ha asumido un carácter abiertamente militar a pesar de su identidad formalmente civil y de un fallo de la Suprema Corte que establece que la fuerza debe estar bajo mando civil a partir del 1 de enero⁵⁰. López Obrador no ha tomado ninguna medida para cumplir con la exigencia de la Corte. En cambio, en febrero presentó una propuesta de reforma constitucional para que la Guardia pasara a formar parte permanente de la Secretaría de la Defensa⁵¹. Quién toma las decisiones cuando las fuerzas civiles y militares operan juntas es, según los oficiales de policía y militares entrevistados por Crisis Group, una conclusión inevitable⁵².

López Obrador también les ha asignado una amplia gama de responsabilidades a las fuerzas armadas. La Guardia Nacional asumió el control fronterizo y detuvo a 177 166 migrantes en 2022, un aumento del 432,5 por ciento con respecto a 2021⁵³. El ejército está a cargo de proyectos de infraestructura como el Tren Maya, un ferrocarril de casi 1610 km a través de la Península de Yucatán. Las fuerzas armadas también han construido nuevos aeropuertos y administran la aerolínea estatal Mexicana. El efecto neto ha sido convertir al ejército en la mayor empresa constructora de México⁵⁴. Aspectos de la gestión de la salud pública también han pasado a las fuerzas armadas. En total, tareas que históricamente habían estado en manos de civiles,

⁴⁶ Los gobiernos estatales y municipales pueden delegar responsabilidades de seguridad pública en virtud de los llamados acuerdos de cooperación en materia de seguridad. Ver informe de Crisis Group, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit. Ver también “El Ejército en las calles hasta 2028: ¿qué implica la reforma aprobada?”, *Expansión Política*, 5 de octubre de 2022.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, Veracruz, marzo de 2023.

⁴⁸ Ver “Informe de Seguridad”, gobierno de México, 16 de abril de 2024; “El (des)equilibrio civil-militar en la seguridad”, Universidad Iberoamericana, 13 de septiembre de 2023.

⁴⁹ “Militares ocupan cargos de alto nivel en seguridad pública”, *Vanguardia*, 21 de septiembre de 2022.

⁵⁰ “La Suprema Corte da siete meses al Gobierno para sacar a la Guardia Nacional de la Secretaría de la Defensa”, *El País*, 20 de abril de 2023.

⁵¹ “La reforma de la Guardia Nacional: control total para la Secretaría de la Defensa y facultades de investigación”, *El País*, 6 de febrero de 2024.

⁵² Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, Veracruz y Colima, 2022-2024.

⁵³ Ver “La Guardia Nacional, más que combatir delincuentes y grupos armados, controla migrantes y carreteras”, *Proceso*, 17 de noviembre de 2023.

⁵⁴ “El Ejército se convierte en la gran constructora de México”, *Expansión*, 17 de marzo de 2021.

canalizando al menos 4500 millones de pesos mexicanos (\$257 millones de dólares) en fondos adicionales hacia instituciones militares⁵⁵.

El presupuesto federal de 2024 asigna a los militares una proporción del gasto público 8,6 veces mayor que en 2018, equivalente al veinte por ciento del gasto estatal⁵⁶. Los fideicomisos militares (fondos discrecionales con supervisión fiscal limitada o nula) han crecido un 1700 por ciento bajo el gobierno actual⁵⁷.

C. *Patrones de delincuencia y violencia*

López Obrador afirma que haberles dado a las fuerzas armadas un papel de liderazgo en la lucha contra el crimen, junto con los esfuerzos de su gobierno para abordar los factores que impulsan la criminalidad, ha traído paz a México. Descarta los informes de medios sobre brotes de violencia por considerarlos desproporcionados o completamente inventados por sus enemigos en los medios y la oposición⁵⁸. Las estadísticas oficiales apuntan a una caída de los homicidios del 9,2 por ciento entre 2019 y 2022, de 36 661 a 33 287.

Sin embargo, la idea de que México es un país en paz no resiste una inspección minuciosa. En lo que va de mandato de López Obrador se han registrado más de 185 000 asesinatos, un récord para un mandato presidencial⁵⁹. Los asesinatos siguen muy concentrados a nivel regional, el 16 por ciento del total de 2022 se produjo solo en cinco municipios: Tijuana, Juárez, León, Celaya y Cajeme⁶⁰. De los 2469 municipios de México, sólo 80 tenían una tasa de homicidios mayor a 40 por cada 100 000 habitantes⁶¹. Mientras tanto, la proporción total de homicidios que se consideran relacionados con el crimen organizado ha tendido a aumentar⁶². Los llamados crímenes atroces, incluidos homicidios múltiples y violencia extrema como mutilaciones, aumentaron un 19 por ciento entre 2021 y 2023⁶³.

⁵⁵ “Inventario Nacional de lo Militarizado”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2022; “Quitan a civiles más de 4,500 millones de pesos y los canalizan a milicia”, *El Economista*, 30 de agosto de 2023.

⁵⁶ Ver “Paquete Económico 2024”, Secretaría de Administración y Finanzas, 15 de diciembre de 2023; “Fuerzas Armadas operarán 20% del presupuesto en 2024, 8.6 veces más que en 2018”, *Animal Político*, 18 de octubre de 2023.

⁵⁷ “Aumenta presupuesto y opacidad en fideicomisos del Tren Maya: Diputados”, *Aristegui Noticias*, 19 de octubre de 2023. Los fideicomisos han sido utilizados en el pasado para malversar fondos públicos, ver “Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público”, Fundar, 9 de mayo de 2018.

⁵⁸ “AMLO afirma que ‘hay paz y tranquilidad’ en México, aunque no le guste a sus adversarios”, *El Universal*, 6 de julio de 2022.

⁵⁹ “Datos Abiertos de Incidencia Delictiva”, op. cit. A pesar del relativo descenso tras el histórico récord de homicidios alcanzado en 2019, la tasa anual se ha mantenido por encima de los 30 000, lo que explica el récord de muertes violentas bajo López Obrador.

⁶⁰ Ver Mónica Daniela Osorio Reyes, “Atlas de Homicidios México 2022”, México Unido contra la Delincuencia, diciembre de 2023.

⁶¹ Ver informe de Crisis Group, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit.

⁶² Ver “Índice de paz México 2023”, Instituto para Económicas y Paz, mayo de 2023.

⁶³ “Atrocidades 2023”, Causa en Común, octubre de 2023.

Es en las regiones donde los grupos criminales se enfrentan por el control donde se encuentran los picos más altos de violencia⁶⁴. Los índices de crímenes violentos son excepcionalmente altos en un corredor que va desde la costa sur y centro del Pacífico, pasando por la parte centro-occidental del país (incluidos los estados de Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas), así como las zonas próximas a la frontera con EE. UU., en Baja California, Sonora y Tamaulipas. El tráfico internacional de drogas, ya sea que involucre precursores químicos, sustancias sintéticas finales (metanfetamina y fentanilo), cocaína o, en mucha menor medida, marihuana y heroína, sigue siendo una fuente importante de violencia criminal, en gran parte porque alimenta la competencia entre grupos rivales⁶⁵.

Se calcula que la lucha desenfadada entre las dos mayores organizaciones delictivas de México, el Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel de Sinaloa, representó aproximadamente el 26 por ciento de todos los asesinatos relacionados con el crimen organizado en 2021⁶⁶. En algunos de los lugares más afectados, como la ciudad fronteriza de Tijuana, entre EE. UU. y México, los homicidios se han disparado⁶⁷. Otras áreas en las que ambos grupos se han enfrentado por el control de las rutas de tráfico, como Zacatecas y Sonora, ambas en el norte de México, han experimentado oleadas de homicidios, desapariciones y desplazamientos⁶⁸. Recientemente han surgido nuevas áreas de competencia. Por ejemplo, Chiapas, el estado más pobre de México, que se encuentra en la frontera con Guatemala. Se ha convertido en un territorio clave para los flujos de drogas y armas ilegales, sin mencionar a los migrantes, que son una fuente cada vez mayor de ingresos para los carteles. De hecho, cobrar por el paso a personas que intentan atravesar Centroamérica y, en algunos casos, retenerlos para pedir rescate se ha convertido en un negocio de miles de millones de dólares⁶⁹.

Aunque al menos uno de ellos tiene ahora presencia en casi todos los estados mexicanos, estos dos grupos representan sólo una fracción de los grupos armados ilegales activos en el país⁷⁰. Los conflictos regionales no son iguales en naturaleza, ya que cada uno presenta sus propias características específicas. El tráfico transnacional de drogas, como manifestó una fuente, no es más que la “punta de la chingada”⁷¹. Respaldados por unidades fuertemente armadas, muchos de estos grupos (que son

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Integrantes de grupos criminales con información privilegiada, así como autoridades del estado de Colima, donde se encuentra el mayor puerto de contenedores de México, Manzanillo, un punto de entrada clave para sustancias precursoras procedentes de Asia, dijeron que los ingresos generados del comercio de drogas sintéticas estaban financiando una competencia criminal violenta. La cocaína también fue descrita como una importante fuente de ingresos. Entrevistas de Crisis Group, Colima, Ciudad de México y Michoacán, 2021-2024.

⁶⁶ “México”, Programa de datos sobre conflictos de la Universidad de Uppsala, 2023.

⁶⁷ “Tijuana registró dos mil 58 homicidios durante 2022”, *La Jornada*, 4 de enero de 2023.

⁶⁸ “Asesinatos, desapariciones y narco: la pesadilla criminal de Zacatecas”, *El País*, 28 de septiembre de 2023; “Tres frentes criminales detrás de violencia en Sonora, México”, *Insight Crime*, 7 de enero de 2022.

⁶⁹ Ver “Chiapas, territorio tomado”, *El País*, 13 de abril de 2024; “Smuggling Migrants at the Border Now a Billion-Dollar Business”, *The New York Times*, 25 de julio de 2022.

⁷⁰ Ver Esberg, “Más que carteles”, op. cit.

⁷¹ Entrevista de Crisis Group, propietario de empresa de logística privada, Colima, febrero de 2024.

predominantemente pequeños y medianos), al igual que células locales que operan bajo el nombre de grupos más grandes, compiten por el control tanto de los negocios ilegales como de la extorsión de negocios legales⁷². La rapaz explotación de la agricultura y los recursos naturales también se ha convertido en una fuente importante de ingresos criminales y de enfrentamientos en algunos estados. Lo mismo ocurre con el robo de carga⁷³.

En vista de la distribución extremadamente desigual de la violencia en todo México, el Plan Nacional de Paz y Seguridad preveía que las tropas se concentraran en las zonas con mayores tasas de homicidio, extorsión y secuestro. Pero esta medida se ha aplicado de manera inconsistente, con despliegues de tropas que coinciden con los índices de violencia criminal en algunos estados, pero no en otros⁷⁴.

Las fuerzas militares también se han utilizado para abordar otros problemas urgentes. A principios de 2023, por ejemplo, casi el 19 por ciento de los oficiales de la Guardia Nacional estaban asignados a tareas de control migratorio, predominantemente a lo largo de las fronteras sur y norte de México⁷⁵.

Es difícil calcular el efecto que la participación de los militares en la actividad policial haya podido tener sobre la violencia letal. El gobierno federal y el ejército afirman que las fuerzas armadas han logrado establecer “orden y seguridad” en zonas assoladas por conflictos⁷⁶. Pero ni las autoridades civiles ni las militares han explicado en términos concretos qué están haciendo los soldados de manera diferente a las administraciones anteriores, o si sus acciones siguen alguna estrategia o plan operativo específico. Además de la incertidumbre sobre lo que implica ahora la lucha militar contra el crimen, también existen dudas sobre si su impacto es siempre positivo. Mientras que en algunas zonas el aumento del despliegue ha coincidido con un des-

⁷² Entre 2015 y 2022, los delitos registrados por menudeo de drogas aumentaron un 148,7 por ciento, mientras que la extorsión dirigida a empresas privadas aumentó un 59,5 por ciento. “Índice de Paz México 2023”, op. cit. Según el INEGI, la extorsión es el delito con la mayor tasa de subregistro en el país, alcanzando el 95 por ciento de los casos. Ver “ENVIPE 2023”, op. cit.

⁷³ El robo de carga, que se concentra en el centro de México, aumentó un 46 por ciento entre 2021 y 2023, ver “Robo a transporte de carga aumentó 46% en dos años; Edomex, Puebla y Veracruz las entidades con más casos”, *Animal Político*, 22 de febrero de 2024. A pesar de los esfuerzos iniciales de López Obrador para acabar con el robo de combustible, los casos durante sus primeros cinco años en el cargo han aumentado un 49 por ciento en comparación con la administración de Peña Nieto, según PEMEX, la compañía petrolera estatal. Ver “Con AMLO sube 49% picaduras a ductos de Pemex”, *El Economista*, 12 de febrero de 2024. Fuentes de grupos criminales, de autodefensas, de seguridad y del sector privado en Colima y Michoacán consideran que la extracción de mineral de hierro, parte de la cual es realizada directamente por grupos criminales para su envío a Asia, evadiendo los límites de seguridad nacional para la exportación de minerales, es un importante factor de conflicto en la región. Entrevistas de Crisis Group, 2016-2024. Ver también Ximena Santaolalla, “State Crime, Extraction and Cartels. The Meaning of Mining in Guerrero, Mexico”, *ReVista Harvard Review of Latin America*, 26 de julio de 2023.

⁷⁴ Ver “¿El despliegue de la Guardia Nacional reduce la violencia homicida?”, *Nexos*, 25 de julio de 2023.

⁷⁵ Richard J. Kilroy, Jr., “Reassessing the Impact of Mexico’s National Guard on Public Safety and US Relations”, Baker Institute, 13 de abril de 2023.

⁷⁶ Ver conferencia de prensa diaria de López Obrador, vídeo, YouTube, 22 de marzo de 2023.

censo de los homicidios, en otras la violencia ha empeorado incluso cuando se han enviado más tropas⁷⁷.

También preocupa la veracidad de las estadísticas oficiales⁷⁸. Observadores de la sociedad civil, trabajadores de morgues y funcionarios estatales hablaron de asesinatos que se registran bajo otras causas de muerte o que no se registran, presuntamente por presiones políticas para reducir los índices registrados de violencia letal⁷⁹. Un empleado de la morgue de una ciudad principal dijo: “Cuando nos llegaban cuerpos de gente que obviamente había sido baleada o tenía tiro de gracia, muchas veces se calificaban como muertes accidentales”⁸⁰. Aunque los homicidios han comenzado oficialmente a tener una tendencia a la baja durante el gobierno actual, las desapariciones (que muy probablemente han resultado en la muerte de las víctimas) han aumentado⁸¹. Como se analiza con mayor detalle a continuación, integrantes de grupos criminales y funcionarios estatales dijeron a Crisis Group que ocultar a las víctimas de homicidios se ha convertido en una forma cada vez más popular para que los grupos criminales eviten una reacción violenta de las autoridades estatales⁸².

⁷⁷ “¿El despliegue de la Guardia Nacional reduce la violencia homicida?” op. cit.

⁷⁸ Correspondencia de Crisis Group con Ernesto López-Portillo, 28 de julio de 2023. Ver también “Análisis de los registros de incidencia delictiva y posibles manipulaciones”, Causa en Común, 30 de abril de 2023

⁷⁹ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad de México, Michoacán y Veracruz, 2022-2023.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, agosto de 2023.

⁸¹ “En el sexenio de AMLO sí han bajado los homicidios, pero aumentaron las personas desaparecidas”, *Animal Político*, 28 de julio de 2023.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, Michoacán y Veracruz, febrero y marzo de 2023.

III. El nuevo paradigma de seguridad: cómo funciona en la práctica

La decisión del presidente López Obrador de imponer un enfoque basado en la fuerza en materia de seguridad pública a pesar de sus promesas iniciales oculta una realidad compleja y variada en lo local. En algunas partes de México, las autoridades parecen estar llegando a entendimientos con los grupos criminales en aras de reducir la violencia; en otras, los militares todavía participan en enfrentamientos y la violencia no ha disminuido. Ya sea en uno u otro escenario, los grupos criminales no solo no han perdido terreno, sino que parecen estar ampliando sus portafolios de negocios mientras consolidan su poder social y político.

A. *Vivir y dejar vivir*

El lema del gobierno de no “apagar fuego con fuego” corresponde a una aparente reducción de las operaciones militares directas contra grupos criminales y armados, pero no capta plenamente la complicada realidad de cómo se ha utilizado al ejército bajo la actual administración. Decenas de fuentes de las fuerzas armadas, grupos criminales, policía, funcionarios estatales y expertos en seguridad coinciden en que la administración de López Obrador ha demostrado mayor moderación al responder a los grupos criminales que sus predecesores. De hecho, en algunos casos el gobierno ordenó a los militares que se retiraran y no se enfrentaran a grupos ilegales. Un oficial de alto rango de la marina dijo que días después de que López Obrador asumiera el cargo en diciembre de 2018, su superior les ordenó explícitamente a él y a sus pares “parar todos los operativos de una” en una región⁸³. Los líderes de tres grupos criminales que compiten por el control de Michoacán afirmaron que las operaciones militares en su contra habían disminuido y, en algunas zonas, se detuvieron por completo. “Aquí”, dijo un comandante de los Caballeros Templarios al referirse a su bastión rural en Michoacán, “no los hemos visto en un par de años”⁸⁴.

En zonas donde los militares mantienen presencia, se ha forjado una especie de coexistencia, en la que las fuerzas armadas se abstienen de intervenir en los asuntos de los grupos criminales siempre que se respeten ciertas reglas informales. Fuentes de organizaciones ilícitas dicen que los miembros de las fuerzas armadas, así como los enviados del gobierno federal, que llegaron poco después de que López Obrador asumiera el cargo, ponen de manifiesto directa y tácitamente el alcance de la violencia que tolerarán. “[El gobierno] puede y quiere echarse a un ladito”, dijo a Crisis Group un miembro de los Caballeros Templarios. “Hay muchas maneras de trabajar, de hacer dinero, de que coman ellos y que comamos nosotros, pero que no haiga [sic] tanto muerto”⁸⁵. El líder de una banda criminal rival dijo que su fórmula para “que te deje en paz [el gobierno]” consistía en respetar ciertos límites: “Todos somos puercos, y esta es una vida de violencia, todo el tiempo ... pero no puedes pasarte de verga

⁸³ Entrevista de Crisis Group, Veracruz, diciembre de 2022.

⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2022.

⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, noviembre de 2021.

no más. Es inevitable sonar cuando traes movimiento [grupo armado]. Pero no puedes hacer demasiado ruido”⁸⁶.

La estrategia de seguridad militar en la mayor parte del país ha consistido en gran medida en patrullar las principales vías de las ciudades y los pueblos y establecer puestos de control⁸⁷. Los líderes criminales describieron estos controles como fáciles de evadir e insistieron en que habían forjado acuerdos para vivir y dejar vivir bajo los cuales coexistían las fuerzas de seguridad y los grupos criminales⁸⁸. “El trato que tenemos con ellos [la Guardia Nacional] es que evitamos toparnos con ellos para que no tengan que hacer nada”, le dijo a Crisis Group un comandante de un grupo criminal⁸⁹. El ejército y la marina también realizan detenciones, pero todas las de 2022 fueron en flagrancia y no hacían parte de ningún esfuerzo sistemático para desmantelar los mandos medios y altos de los grupos criminales⁹⁰. La Guardia Nacional, por ejemplo, detuvo a 177 166 migrantes en 2022, pero solo arrestó a 2814 presuntos delincuentes, la mayoría acusados de hurto y tráfico callejero de drogas⁹¹. En general, la impunidad judicial sigue siendo habitual y alcanzó el 96,3 por ciento para todos los delitos en el país en 2022 (un aumento del 3,9 por ciento con respecto a 2019)⁹².

El gobierno parece reacio a desplegar tropas en operaciones ofensivas. Un sentido de fatalismo, teñido de lo que algunos funcionarios gubernamentales describen como pragmatismo, sustenta este enfoque. Como explicó un diputado federal que hace parte de un comité del Congreso para la supervisión de las fuerzas armadas, ciertas zonas donde el conflicto armado está en pleno apogeo se perciben como que “no se pueden arreglar”. Describió una falta de voluntad generalizada por parte de los responsables de la toma de decisiones para “asumir los costos políticos de algo que ven como una causa perdida”⁹³. De manera similar, un exfuncionario de seguridad federal de alto nivel dijo que adoptar un enfoque más activo hacia los grupos criminales y la inseguridad es visto como “un pasivo, no un activo [político]”⁹⁴.

⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

⁸⁷ Vanda Felbab-Brown, “Addressing Mexico’s role in the US fentanyl epidemic”, Brookings Institution, 19 July 2023.

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, 2021-2023.

⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023. El comandante del grupo criminal hizo estos comentarios mientras estacionaba su vehículo en una calle secundaria para evitar dos patrullas de la Guardia Nacional que habían sido reportadas por el sistema de radio vigilancia de su grupo.

⁹⁰ Hay grandes discrepancias en el número de detenciones reportadas. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sólo reportó un total de 2066 detenciones tanto por parte del ejército como de la marina en 2022. Ver “Transformación militarizada: Derechos humanos y controles democráticos en un contexto de creciente militarización en México”, op. cit. No se dispone de datos públicos sobre cuántas de estas detenciones, si es que ha habido alguna, han dado lugar a procesos penales. Un alto funcionario de seguridad dijo que no tenía conocimiento de ninguno. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, febrero de 2023.

⁹¹ Ver “La Guardia Nacional, más que combatir delincuentes y grupos armados, controla migrantes y carreteras”, *Proceso*, 17 de noviembre de 2023.

⁹² “Hallazgos 2022”, op. cit.

⁹³ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, febrero de 2023.

Según varios líderes criminales, la clave para evitar operaciones militares es abstenerse de hacer manifestaciones abiertas de violencia⁹⁵. En la práctica, esto parece implicar ocultar cadáveres. Como dijo un líder criminal: “A quienes les toca, te toca desaparecerlos”⁹⁶. Los grupos criminales parecen preferir ocultar a las víctimas en fosas clandestinas en zonas del interior con escasa o ninguna presencia estatal⁹⁷. En Sinaloa, la tasa de desapariciones ha superado a la de homicidios por primera vez en la historia⁹⁸. En Ciudad de México, la fuerte caída oficial de los homicidios en los últimos años estuvo acompañada por un aumento en las desapariciones, lo que llevó a algunos a cuestionar si las estadísticas estatales eran realmente precisas⁹⁹. Además de deshacerse de los cadáveres, los grupos criminales también están interesados en limitar la documentación de la violencia: cuando Crisis Group realizó una visita de campo, un comandante criminal insistió en que no se tomaran fotografías o videos de combates o bajas mientras sus subordinados llevaban a cabo una ofensiva contra un grupo enemigo¹⁰⁰.

El verdadero alcance de las desapariciones en México sigue siendo un enigma y un tema de controversia política. La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas de la Secretaría de Gobernación estima el total de personas desaparecidas y no encontradas vivas o muertas en 116 305¹⁰¹. Alrededor del 65 por ciento de estos casos han sido registrados desde 2019¹⁰². También se cree que el número de desapariciones no denunciadas es grande: los colectivos de búsqueda (es decir, grupos que intentan localizar a seres queridos desaparecidos) afirman que podría ser tan alto como la cifra oficial¹⁰³.

En junio de 2023, López Obrador pidió un censo de las cifras de desaparecidos, lo que provocó la dimisión de la entonces titular de la Comisión Nacional de Búsqueda

⁹⁵ Especialmente durante los primeros años de la campaña militar mexicana contra el crimen organizado, la violencia criminal era a menudo altamente performativa, con cadáveres frecuentemente abandonados en lugares públicos junto a mensajes escritos que contenían amenazas y arengas. Ver Brian Phillips y Viridiana Ríos, “Narco-Messages: Competition and Public Communication by Criminal Groups”, *Latin American Politics and Society*, vol. 62, no. 1 (2020).

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023. El entrevistado citó un caso en el que “tuve que encargarme” de tres hombres de su zona acusados de abuso sexual a una menor, e indicó que su grupo los asesinó y enterró en un cultivo local de aguacates.

⁹⁷ Visita de Crisis Group, Michoacán, 2021-2023. Entrevista de Crisis Group, comandante de la marina, Veracruz, diciembre de 2022.

⁹⁸ Ver “Sin cuerpo no hay delito”, *Noroeste*, 24 de enero de 2022; “¿Reducción de homicidios en CDMX? Depende de la alcaldía...”, *México Evalúa*, 5 de junio de 2022. “Desaparecer en Baja California”, *DDHH Elementa*, 12 de octubre de 2021.

⁹⁹ “La Ciudad de México no sabe de qué muere su gente”, *Nexos*, 28 de noviembre de 2023.

¹⁰⁰ Visita de Crisis Group, Michoacán, julio de 2021.

¹⁰¹ “Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas”, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, 9 de mayo de 2024.

¹⁰² “AMLO crea confusión sobre cifras de desaparecidos”, *Verificado*, 16 de noviembre de 2023.

¹⁰³ “Ocultan la cifra de personas desaparecidas”, *Animal Político*, 17 de mayo de 2022. En 2022, el 92,4 por ciento de todos los delitos no fueron denunciados o no dieron lugar a la apertura de un expediente por parte de las autoridades. Ver “ENVIPE 2023”, op. cit. La familia de un integrante de un grupo criminal desaparecido le dijo a Crisis Group que había optado por no informar a las autoridades por temor a una reacción violenta. Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

de Personas, quien meses después, afirmó haber dimitido porque temía que el gobierno redujera artificialmente las cifras. El presidente denunció sus comentarios y en diciembre de 2023 presentó un recuento alternativo de 12 377 “denuncias confirmadas” de personas desaparecidas¹⁰⁴. Si llegó a pensar que la opinión pública aceptaría esta cifra como exacta, sus esperanzas se desvanecieron rápidamente. Familiares de los desaparecidos se indignaron al ver que sus seres queridos habían sido eliminados de la lista, aunque su paradero siguiera sin conocerse. Mientras tanto, las identidades de miles de personas que supuestamente han sido encontradas no se han puesto a disposición para su verificación independiente¹⁰⁵.

B. *Disputas activas*

Aunque en muchos casos las fuerzas armadas han adoptado un enfoque de seguridad más pasivo, han mantenido un papel prominente en la respuesta a las intensas pugnas criminales. Los datos muestran que ha habido menos enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad federales y los grupos criminales que en administraciones anteriores, particularmente en comparación con el promedio mensual de 39,4 durante el gobierno de Calderón (2006-2012). Dicho esto, el promedio bajo López Obrador, de al menos 31,6 (los datos están incompletos para 2022), no es muy inferior a la cifra de la presidencia de Peña Nieto (2012-2018), que se ubicó en 35¹⁰⁶. Las bajas de presuntos delincuentes han seguido una trayectoria similar, cayendo de 561 por año bajo Calderón a 207 bajo Peña y 199 durante los primeros cuatro años de López Obrador¹⁰⁷.

El gobierno federal ha recurrido continuamente a las fuerzas armadas para contener los principales estallidos de enfrentamientos. Altos funcionarios del gobierno, incluido el presidente en sus conferencias de prensa diarias, tienden a desestimar los informes de los medios sobre combates criminales y ataques contra civiles, argumentando que son exagerados o inventados por los opositores¹⁰⁸. Pero la persistente cobertura mediática de la violencia puede provocar el despliegue de tropas, seguido a

¹⁰⁴ “¿Qué hacer si un desaparecido aparece como localizado en el censo de AMLO?”, *La Cadera de Eva*, 16 de febrero de 2024.

¹⁰⁵ “Desaparecer dos veces: estos son 10 mil nombres que el censo borró de lista oficial de desaparecidos”, *Animal Político*, 13 de marzo de 2024.

¹⁰⁶ Casi la mitad de los enfrentamientos bajo la administración de Peña Nieto tuvieron lugar durante sus primeros dos años, antes de caer a un nivel igual al de López Obrador. Para datos de 2006 a 2021, obtenidos de solicitudes de libertad de información, ver “¿Existe una estrategia de ‘abrazos no balazos’?”, Universidad Iberoamericana, 9 de agosto de 2022. Para datos de 2022, ver “Los enfrentamientos de la SEDENA”, Universidad Iberoamericana, 2023; y “Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023”, INEGI, 10 de enero de 2024. La marina no ha informado de su número de enfrentamientos en 2022.

¹⁰⁷ “Un herido por cada cinco muertos, la letalidad en el gobierno de AMLO”, *Expansión*, 28 de febrero de 2023. Estas cifras deben tomarse con cautela: documentos militares filtrados muestran que el ejército no ha reportado todas las bajas. “Sedena Leaks: el Ejército miente sobre cifras de personas muertas y heridas en enfrentamientos”, *Animal Político*, 12 de octubre de 2022.

¹⁰⁸ Para el caso de Chiapas, que ha visto un reciente repunte de la violencia criminal, ver “Adversarios exageran la violencia registrada en el país, acusa AMLO”, *El Universal*, 12 de julio de 2023.

menudo de afirmaciones de que se ha restablecido el orden¹⁰⁹. “Es un nuevo ciclo de manejar la crisis en vez de resolverla ... de mantener lo peor fuera de los medios”, dijo un experto en seguridad¹¹⁰.

Que los militares se enfrenten o no a los grupos criminales difiere de una región a otra. De los 756 enfrentamientos reportados por la Secretaría de la Defensa entre 2020 y 2022, Tamaulipas (328) y Michoacán (103) concentraron más de la mitad de todos los enfrentamientos. A pesar del alto número de tropas, otros estados violentos tuvieron cifras mucho más bajas: 45 en Zacatecas, 22 en Guerrero, 18 en Guanajuato y 13 en Baja California¹¹¹.

Incluso dentro de los mismos estados, las operaciones militares han oscilado entre la presencia pasiva y la participación activa. En Michoacán, en junio de 2023, oficiales de la Guardia Nacional y del ejército fueron desplegados en la zona rural de Apatzingán tras una serie de ataques con drones contra viviendas y negocios civiles en el marco de batallas territoriales por parte de grupos criminales. Poco después, las autoridades declararon que se había restablecido la paz¹¹². Pero combatientes y civiles comentaron que la presencia militar sólo había provocado un cambio en el horario de los combates¹¹³. “Durante el día, están allí patrullando [los soldados] pero en la tarde se retiran. Luego pelean [los grupos criminales]”, dijo un habitante¹¹⁴. En otros lugares, los grupos criminales parecen igualmente imperturbables. Un líder criminal mencionó a Zamora, una ciudad en la frontera entre Michoacán y Jalisco con un alto número de tropas y la tasa de homicidios más alta del mundo en 2021, como un ejemplo de un despliegue militar infructuoso. “Allí está la base y mero en frente siguen tirando cuerpos”¹¹⁵.

En contraste, el ejército adoptó un enfoque claramente más duro a lo largo de la frontera de Michoacán con Jalisco en 2021. En ese momento, el Cartel de Jalisco llevaba a cabo un avance armado que estaba desplazando a miles de personas y generando una cobertura mediática nacional e internacional sostenida¹¹⁶. Según un líder criminal, miembros de otros dos grupos ilegales, un funcionario federal de alto rango, funcionarios locales, soldados y delincuentes locales formaron un frente conjunto de facto contra el Cartel de Jalisco, coordinando sus operaciones e incluso luchando unos junto a otros¹¹⁷.

¹⁰⁹ “AMLO reconoce base social del crimen en Chiapas; despliega a la Guardia Nacional”, *Expansión*, 25 de septiembre de 2023; “Negación: el gobierno de AMLO frente a las críticas internacionales”, *Nexos*, 20 de abril de 2023.

¹¹⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, Alberto Olvera, abril de 2023.

¹¹¹ Ver “Los enfrentamientos de la SEDENA”, op. cit.

¹¹² “Llegan 400 soldados a Apatzingán; protegerán a desplazados”, *La Jornada*, 20 de junio de 2023.

¹¹³ Correspondencia de Crisis Group, junio de 2023.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023.

¹¹⁶ Ver “Violence erupts as Mexico’s deadly gangs aim to cement power in largest ever elections”, *The Guardian*, 20 de abril de 2021; “Los michoacanos que huyen de la violencia en Tierra Caliente, la otra migración de la que no se habla en México”, *Los Angeles Times*, 19 de septiembre de 2021.

¹¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, noviembre de 2021; febrero y julio de 2023.

Según informes, las fuerzas especiales del ejército enviadas a la primera línea dudaron al principio en tomar medidas contundentes contra el Cartel de Jalisco por temor a ser acusadas de crímenes contra la humanidad y violar así los principios del nuevo enfoque de López Obrador¹¹⁸. Pero después de que un grupo criminal local prometiera deshacerse de los cadáveres en fosas clandestinas, los soldados procedieron. Líderes criminales y combatientes, al igual que funcionarios estatales, confirmaron que las fuerzas especiales del ejército asesinaron a centenares de combatientes del Cartel de Jalisco en Taixtán y sus alrededores, en el municipio de Tepalcatepec, y en El Terrero, en el municipio de Buenavista¹¹⁹. Sin embargo, el Cartel de Jalisco estuvo lejos de ser derrotado, lo que ilustra que los logros generados por operaciones coercitivas puntuales pueden ser fugaces. El Cartel de Jalisco pudo reagruparse y ha revigorizado sus ataques en múltiples frentes en Michoacán, incluyendo a soldados¹²⁰. “Relleno humano siempre hay”, dijo un líder criminal sobre la capacidad de los grupos criminales para reponer sus filas¹²¹.

C. *Fortalecerse*

En las últimas dos décadas, las estrategias de seguridad dirigidas por militares no han logrado socavar de manera duradera la capacidad de operar de los grupos criminales o su impunidad. A medida que la estrategia ha cambiado con López Obrador para permitir un mayor margen de maniobra a los grupos criminales a cambio de una reducción en la violencia visible, estos grupos han aprovechado la oportunidad para fortalecerse o “amacizar”, en palabras de un líder¹²². La producción y el tráfico internacional de drogas siguen siendo importantes fuentes de ingresos. Pero como se señaló anteriormente, los grupos criminales mexicanos han ampliado su portafolio de intereses, enfocándose a menudo en explotar todas las posibles fuentes de ingresos lícitos e ilícitos en las zonas bajo su dominio¹²³. Los chantajes o la adquisición de

¹¹⁸ “No hay desaparecidos ni hay masacres en mi gobierno, afirma AMLO”, *El Universal*, 11 de agosto de 2023.

¹¹⁹ Una fuente afirmó que cerca de 400 personas han sido asesinadas. Estas bajas no han sido reportadas anteriormente, ni se han incluido en las estadísticas de homicidios o desapariciones. Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023.

¹²⁰ Entrevistas y entrevistas telefónicas de Crisis Group, líderes de grupos criminales y civiles, 2023. Ver también “Así es el ‘Grupo Operativo Lagarto’, el nuevo brazo armado del CJNG que patrulla Michoacán”, *Infobae*, 14 de noviembre de 2023; “Reportan ataque del CJNG a base de la Guardia Nacional en Vista Hermosa, Michoacán”, *El Universal*, 9 de noviembre de 2023.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

¹²² Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

¹²³ Según algunos estudios, las drogas ya no son la principal fuente de ingresos delictivos, ver Joel Herrera y Martínez-Álvarez, op. cit. Los grupos criminales de Michoacán, por ejemplo, no se han visto afectados por la caída de los precios de la marihuana y la metanfetamina, dos de los productos criminales tradicionales del estado. Mientras que, según los productores locales, un kilogramo de metanfetamina costaba alrededor de 35 000 pesos (aprox. \$2000 dólares) al por mayor por el 2010, actualmente cuesta 6000 pesos (aprox. \$330 dólares). Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023. De manera similar, en Guerrero, los grupos criminales han resistido el auge del opioide sintético fentanilo y sus efectos sobre la demanda de heroína recurriendo a la extorsión

empresas originalmente legales se han convertido en algo común, y las extorsiones se han disparado en los últimos años hasta alcanzar en 2022 los índices más altos jamás registrados¹²⁴.

El desvío de dinero de empresas involucradas en la producción legal de bienes se ha convertido en una importante fuente de crecimiento para el crimen organizado¹²⁵. Un líder criminal en Michoacán dijo de un competidor que “lo que lo hace fuerte es que tiene el aguacate”, refiriéndose a su capacidad para cobrar a unos 80 cultivadores pagos de protección dos veces al año que ascienden, según una estimación de Crisis Group, a un total anual de al menos 80 millones de pesos (aprox. \$4,43 millones de dólares)¹²⁶. Al obtener ingresos de negocios legales “me evito muchos pedos ... porque no le interesa al gobierno”, comentó otro jefe criminal¹²⁷.

Los grupos criminales también han emprendido una campaña para tomar el control total de los mercados legales en áreas como Michoacán y Guerrero. En algunos casos, controlan el suministro de productos básicos como tortillas, arroz, huevos y carne, así como bebidas alcohólicas y refrescos¹²⁸. “Funciona así”, dijo un líder criminal, “identifico quién es la competencia que viene de afuera. Envío algunos de mis muchachos y les digo que ya no los quiero ver aquí. Luego busco las fábricas, las materias primas, y hago un trato que sólo me vendan a mí. Ahora yo soy el único proveedor”¹²⁹.

Los grupos criminales han utilizado sus nuevas y crecientes fuentes de ingresos para reforzar sus filas y su organización, según funcionarios de seguridad y líderes criminales¹³⁰. Han reclutado a nuevos miembros y, en algunos casos, han contratado a combatientes extranjeros, incluidos antiguos miembros de la ahora disuelta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Algunos de ellos

de las operaciones mineras. “El efecto mariposa del fentanilo: la agonía de los campesinos de la amapola en Guerrero”, *El País*, 17 de abril de 2023.

¹²⁴ “Cuatro años perdidos en materia de seguridad”, Observatorio Nacional Ciudadano, 2023; “La tasa de extorsiones está en niveles récord en el sexenio de AMLO”, *El Economista*, 26 de agosto de 2023. Según informes, desde el inicio del gobierno de López Obrador, las extorsiones a empresas privadas habrían aumentado 48 por ciento. Ver “Aumenta 48% la extorsión a empresas durante el gobierno de AMLO, alerta Coparmex”, *Forbes*, 13 de junio de 2023.

¹²⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de seguridad estatales y representante sindical de trabajadores, Colima, febrero de 2024; funcionarios de seguridad estatales y de la marina, Veracruz, julio de 2023. Ver también “State Crime, Extraction and Cartels”, op. cit.

¹²⁶ En Michoacán, la agricultura y la minería se han convertido en dos de las principales fuentes de ingresos criminales. Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, febrero y julio de 2023.

¹²⁷ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

¹²⁸ Entrevistas de Crisis Group, empresarios, funcionarios estatales y líderes criminales, Michoacán, febrero y julio de 2023. Ver también “How Mexico’s Cartel Jalisco Nueva Generación Rules”, *Mexico Today*, 29 de mayo de 2022; “Mexico’s gangs are becoming criminal conglomerates”, *The Economist*, 11 de mayo de 2023.

¹²⁹ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023. Otro grupo local controla el acceso de los ganaderos a los corrales de engorde y los mataderos y, de esa manera, al mercado nacional de carne vacuna, entrevistas de Crisis Group, veterinarios, Michoacán, febrero de 2023; “Cárteles en Guerrero van tras el control de negocios”, *El Financiero*, 12 de septiembre de 2023.

¹³⁰ Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, Ciudad de México y Veracruz, febrero, marzo y julio de 2023.

llegan a dirigir grupos de combate locales y transmiten sus conocimientos militares a los combatientes, entre ellos cómo fabricar y desplegar tácticamente artefactos explosivos improvisados (IED) y drones equipados con explosivos¹³¹. Otras medidas que, según informes, se han tomado para fortalecer a los grupos delictivos son la asociación con otros grupos ilegales y el intercambio de conocimientos, así como comprar más armas y municiones, principalmente de EE. UU.¹³². Las ganancias de los negocios ilegales también fluyen hacia propiedades y negocios, ofreciendo ingresos adicionales y oportunidades de lavado de dinero. En algunos casos, las economías legales se han vuelto dependientes de la inversión financiera ilícita¹³³.

Los recursos de procedencia ilícita también se utilizan para conseguir el apoyo de la población civil a los grupos criminales. Aunque estas organizaciones ciertamente emplean muchos garrotes (asesinatos de residentes, perpetración de actos de violencia sexual e imposición de justicia por mano propia en las regiones que controlan), también ofrecen zanahorias. Para presentarse como más benévolos y receptivos que el Estado o los grupos ilegales rivales, estos grupos distribuyen dinero y alimentos, construyen infraestructuras como instalaciones deportivas, organizan eventos comunitarios y asumen el papel de árbitros en las disputas cotidianas de los ciudadanos¹³⁴. Estos gestos ayudan a reducir la probabilidad de que los civiles compartan información comprometedor sobre las actividades y los miembros de un grupo criminal. Pueden incluso alentar a los residentes a actuar como escudos humanos para frustrar las operaciones de seguridad del Estado. Los grupos ilegales que han logrado ganarse el apoyo de la población en ocasiones negocian con bloques de votos para candidatos a cargos políticos, lo que les permite obtener un mayor acceso a las insti-

¹³¹ La afluencia de combatientes extranjeros no es nada nuevo para Michoacán ni para otras partes del país. Ver “Deadly Mexican Cartel Rises as New Threat”, *The Wall Street Journal*, 13 de mayo de 2015. Pero miembros de tres grupos armados ilegales diferentes dijeron que recientemente han llegado más extranjeros, lo que ha generado cambios como el uso más frecuente de artefactos explosivos improvisados. Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, febrero y julio de 2023. Ver también “Mexican Cartel Strategic Note No. 34: Anti-Vehicle Mine Targeting SEDENA Convoy between Tepalcatepec and Aguililla, Michoacán”, *Small Wars Journal*, 16 de febrero de 2022. Fuentes criminales y otras fuentes cercanas afirmaron que los artefactos explosivos improvisados son fáciles de fabricar y que los tubos metálicos y los explosivos necesarios para producirlos se conseguían fácilmente en ferreterías y con proveedores de la industria minera, respectivamente. Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023; entrevista telefónica, octubre de 2023. Una fuente de inteligencia de la marina también señaló que la desmovilización de las FARC influyó, pues hubo más “talento criminal” disponible. Entrevista de Crisis Group, Veracruz, diciembre de 2022. Ver también “Carlos’ y los sicarios centroamericanos reclutados por Cárteles Unidos para combatir al CJNG”, *Infobae*, 14 de septiembre de 2022.

¹³² Entrevistas de Crisis Group, líderes criminales, Michoacán, 2021-2023.

¹³³ Los ejemplos incluyen el turismo, la construcción y el sector inmobiliario en Jalisco y Colima, donde, según funcionarios estatales actuales y retirados, así como miembros del sector privado, el Cartel Jalisco Nueva Generación ha aprovechado su presencia local para canalizar dinero hacia la economía legal. Entrevistas de Crisis Group, Ciudad de México y Colima, julio de 2023 y febrero de 2024. Ver también “From spas to banks, Mexico economy rides on drugs”, *Reuters*, 22 January 2010.

¹³⁴ Ver por ejemplo, informe de Crisis Group, *Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte*, op. cit.

tuciones estatales y, por extensión, impunidad frente a la posible judicialización¹³⁵. “Aquí en México”, dijo un antiguo miembro de un grupo criminal, “para tener una plaza tienes que ganarte la gente”¹³⁶.

¹³⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes criminales, Michoacán y Guerrero, 2012-2023. Ver también informe de Crisis Group, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, op. cit.

¹³⁶ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, noviembre de 2021.

IV. Enredos entre el Estado y la delincuencia

Los recientes esfuerzos militares por frenar la violencia criminal en México varían de una región a otra y han generado una serie de efectos imprevistos. Al mismo tiempo, la corrupción y la colusión afectan a todas las fuerzas y siguen obstaculizando las estrategias de seguridad.

A. Corrupción y colusión militar

López Obrador ha afirmado que las fuerzas armadas, en lugar de la policía, son las fuerzas óptimas para enfrentar la inseguridad porque el gobierno selecciona a los altos mandos y éstos son intachables. Esto, según el gobierno, ha hecho que los crímenes militares sean cosa del pasado¹³⁷. Sin embargo, siguen apareciendo denuncias de crímenes, abusos y violaciones de derechos humanos perpetrados por las tropas. Cuando ocurre, los altos funcionarios del gobierno tienden a salir en defensa de los militares, blindándolos de investigaciones independientes y de las consecuencias legales. Las autoridades mexicanas presionaron a EE. UU. para que enviara a casa al exsecretario de Defensa Salvador Cienfuegos, tras su detención en 2020 en Los Ángeles por cargos de crimen organizado y tráfico de drogas. (Washington cedió después de que el gobierno mexicano amenazara con paralizar la cooperación bilateral en materia de seguridad a menos que se entregara al general). Una vez en México, Cienfuegos fue puesto brevemente bajo arresto domiciliario y poco después declarado inocente¹³⁸.

De manera similar, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, un organismo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para investigar la desaparición en 2014 de 43 docentes en formación en el estado de Guerrero y la complicidad de las fuerzas de seguridad en el crimen, cerró su investigación en 2023. El grupo de expertos dijo que las fuerzas armadas y el gobierno habían obstruido sus esfuerzos¹³⁹. Los miembros de una comisión de la verdad encargada de investigar la “guerra sucia” del país entre 1965 y 1990, durante la cual el ejército llevó a cabo desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales de opositores al régimen, formularon acusaciones similares de interferencia del gobierno¹⁴⁰.

López Obrador ha retratado a las fuerzas armadas como el “ángel de la guarda” de los mexicanos¹⁴¹. Sin embargo, presuntas graves irregularidades cometidas por miembros del ejército han quedado registradas en documentos recopilados por las propias unidades de inteligencia del ejército y posteriormente filtrados al público.

¹³⁷ “A mí, fuerzas armadas me obedecen’: López Obrador”, *La Jornada*, 13 de octubre de 2023.

¹³⁸ “The Cienfuegos Affair: Inside the Case that Upended the Drug War in Mexico”, *The New York Times*, 12 de diciembre de 2022.

¹³⁹ “El GIEI se despidió del ‘caso Ayotzinapa’ apuntando nuevamente al Ejército”, *El País*, 25 de julio de 2023.

¹⁴⁰ “La Comisión de la Verdad para la Guerra Sucia denuncia la falta de colaboración del Centro Nacional de Inteligencia”, *El País*, 15 de agosto de 2023.

¹⁴¹ “AMLO: Mexicanos tienen como ángel de la guarda a las Fuerzas Armadas para que puedan vivir con paz”, *El Universal*, 20 de noviembre de 2023.

En ellos se describe cómo los agentes presuntamente han vendido protección y armas a grupos criminales involucrados en narcotráfico, el robo de combustible y la explotación de migrantes (para más información, ver Sección IV.C)¹⁴². Estos documentos también muestran que el ejército empleó un software de espionaje contra funcionarios estatales y defensores de los derechos humanos que investigaban la participación militar en violaciones de derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales¹⁴³.

Este tipo de casos no son nuevos y ciertamente no se limitan a la administración actual. Pero oficiales militares y funcionarios de seguridad federales reconocen el riesgo de que las funciones ampliadas de las fuerzas armadas en la seguridad pública y otras áreas traiga consigo tentaciones para participar en comportamientos ilícitos¹⁴⁴. Las dinámicas sociales establecidas dentro de las instituciones militares pueden predisponer a las tropas hacia oportunidades de conseguir dinero. Comienza temprano, cuando los reclutas descubren que deben cubrir sus necesidades básicas y que tendrán que pagar sobornos para recibir un trato justo. “En el ejército, empieza el día que entras al colegio militar”, explicó un comandante militar. “Tienes que pagar por todo. Toallas limpias, jabón, para que te respeten tus vacaciones, para librarte de arrestos [los arrestos son una medida disciplinaria que impide a los soldados abandonar las instalaciones militares]”. Esto integra a los reclutas en un sistema de cuotas, un sistema piramidal intrainstitucional en el que cada escalón tiene que generar ingresos, a veces haciendo tratos con grupos criminales, y pasar dinero a los niveles superiores de la cadena¹⁴⁵.

B. Lazos desiguales

La corrupción estatal y los acuerdos entre funcionarios públicos y grupos criminales no necesariamente generan violencia. Durante gran parte del siglo XX, México estuvo gobernado por un único partido autoritario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La cohesión interna del partido le permitía ejercer un alto grado de control

¹⁴² “#SedenaLeaks revela corrupción militar: venden armas del Ejército a criminales”, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 8 de octubre de 2022; “Sedena Leaks: revelan nexos de autoridades con el narco, corrupción en aduanas y vigilancia al EZLN”, *Animal Político*, 8 de octubre de 2022.

¹⁴³ Ver “Estructura secreta del Ejército espía con Pegasus a Raymundo Ramos, con pleno conocimiento del Secretario de la Defensa”, Artículo 19, 7 de marzo de 2023; “How Mexico Became the Biggest User of the World’s Most Notorious Spy Tool”, *The New York Times*, 18 de abril de 2023.

¹⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, Veracruz y Ciudad de México, 2021-2023. Ver también “La estrategia es la opacidad: Gobierno de AMLO incumple su promesa de transparencia”, *Animal Político*, 18 de octubre de 2023; “The Political Implications of Mexico’s New Militarism”, Center for Strategic and International Studies, 5 de septiembre de 2023.

¹⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, diciembre de 2022. Los superiores utilizan habitualmente los arrestos, junto con los traslados y la denegación de vacaciones, para obligar al personal a cumplir con las exigencias ilegales. Varios funcionarios señalaron que los sistemas piramidales de corrupción son una característica habitual de las instituciones de seguridad mexicanas. Entrevistas de Crisis Group, comandante militar; ex alto funcionario de seguridad federal; defensor de derechos humanos interno de la policía federal; agentes de policía; oficial de policía federal; jefe de policía, Ciudad de México, Michoacán, Veracruz, Guerrero y Colima, 2018-2024.

informal sobre los grupos criminales y los caudillos locales, los cuales inyectaban dinero al sistema político nacional a cambio de la libertad de operar redes criminales. En comparación con la actualidad, este enfoque mantuvo unos niveles más bajos de violencia y mayor estabilidad¹⁴⁶. Un efecto paradójico de la democratización de México desde la década de 1980 y del fin del régimen unipartidista a nivel presidencial en 2000, ha sido la ruptura del poder del Estado para ejercer control informal sobre los grupos criminales¹⁴⁷.

Como resultado, ha aumentado la capacidad de los grupos criminales para cooptar o capturar instituciones estatales¹⁴⁸. A lo largo de años de entrevistas con Crisis Group, los líderes criminales han descrito cómo se han afianzado en las instituciones, con el objetivo de obtener impunidad, adquirir ingresos adicionales o utilizar las fuerzas estatales para su beneficio. Estas relaciones generalmente se consideran indispensables para sobrevivir y superar a los rivales criminales. En muchos casos los funcionarios públicos son socios serviciales. Como observó un líder criminal de Michoacán sobre los agentes de la fiscalía federal y otros cuerpos de seguridad que llegan a la zona: “En cuanto llegan buscan. El que se va deja la línea [de comunicación]: ‘Oye te va a hablar fulano, acomódate con él’. Se da la plática y ya. Y si no manda uno alguien a la oficina [da un golpe en la mesa], quién es el chido aquí, dile que vas de parte mía, que estaba trabajando con el otro de esa manera y que quiero seguir trabajando igual con él. Muy raras veces que te digan que no. No quieren morir por algo que no está funcionando. El vato no va a arriesgar su cuero por una quincena”¹⁴⁹.

La participación militar en las estrategias de seguridad, como se señaló anteriormente en la Sección II.B, depende principalmente de solicitudes y acuerdos con funcionarios civiles, incluso a nivel local o estatal. Esta práctica les permite a los intereses criminales con acceso a funcionarios estatales activar, detener o entorpecer operaciones militares contra ciertos objetivos. “Tienes gente que tiene la oreja del gobernador y le dicen quiénes son los buenos y los malos”, dijo el segundo al mando de una organización criminal de Michoacán. “Luego envían operativos allí o acá”¹⁵⁰. Además, a menudo no se aprovecha la abundante información de inteligencia sobre las estructuras y actividades de los grupos criminales, ya que las redes informales buscan en cambio proteger a grupos ilegales e individuos específicos¹⁵¹. Los comandantes militares señalaron que es extremadamente arriesgado compartir información de inteli-

¹⁴⁶ Ver Wil G. Pansters, “Drug trafficking, the informal order, and caciques. Reflections on the crime governance nexus in Mexico”, *Global Crime*, vol. 19, no. 3-4 (2018); Viridiana Rios, “How government coordination controlled organized crime: The case of Mexico’s cocaine markets”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, no. 8 (2015).

¹⁴⁷ Ver por ejemplo, informe de Crisis Group sobre América Latina N°61, *Veracruz: reformar el estado de terror mexicano*, 28 de febrero de 2017, e informe de Crisis Group, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit.

¹⁴⁸ Ver Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico* (Cambridge, 2020).

¹⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

¹⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023.

¹⁵¹ Entrevista de Crisis Group, oficiales militares, exjefe operativo de la policía estatal y autoridades municipales, Veracruz, diciembre de 2022 y marzo de 2023.

gencia durante operaciones conjuntas con otras instituciones, incluidas otras ramas de las fuerzas armadas, dado el riesgo de que puedan verse comprometidas. En consecuencia, habitualmente se abstienen de hacerlo¹⁵².

La complejidad de los lazos entre los grupos criminales y los funcionarios estatales en México hace que la tarea de contrarrestar la influencia ilícita sea aún más difícil. La fragmentación del Estado mexicano, junto con la feroz competencia entre una multitud de grupos armados ilegales, han dado lugar a un conjunto volátil de acuerdos de colusión. Las divisiones en estas redes ilícitas pueden ocurrir entre instituciones de seguridad del Estado o incluso al interior de ellas, con algunas partes colaborando con un grupo criminal mientras que otras resultan vinculadas con un grupo rival¹⁵³. En tales circunstancias, ninguna red ilícita puede imponerse definitivamente sobre las demás, lo que impulsa el ciclo del conflicto¹⁵⁴. Un alto funcionario estatal en Veracruz afirmó que dos redes que combinan agentes criminales y funcionarios públicos trabajan desde el interior del aparato estatal y, a menudo, están enfrentadas¹⁵⁵. Otro ejemplo se puede encontrar en el control de grupos criminales rivales sobre diferentes piezas de la policía estatal de Michoacán, así como sobre las fuerzas policiales municipales¹⁵⁶.

Como resultado, particularmente en áreas de México afectadas por la violencia, partes del Estado se enfrentan entre sí al servicio de intereses criminales en competencia. Esta pugna de alto riesgo a menudo significa que los funcionarios públicos, los candidatos políticos y los agentes de policía no pueden satisfacer las irreconciliables exigencias criminales que les imponen, lo que los deja expuestos a represalias¹⁵⁷. Un líder criminal dijo que esperaba que la policía local y otros funcionarios se mantuvieran “neutrales” ante la rivalidad de su grupo con otro, y que estaba dispuesto a asesinar a los agentes que no acataran sus órdenes. “[Los policías] son su brazo armado [del grupo enemigo]”, explicó, por lo que atacarlos era una forma de atacar

¹⁵² Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, marzo de 2023; Colima, febrero de 2024.

¹⁵³ Entrevistas de Crisis Group, policías, líderes criminales, militares, funcionarios de seguridad estatales y federales, Michoacán, Veracruz y Ciudad de México, 2021-2023.

¹⁵⁴ Esberg, “Más que carteles”, op. cit.

¹⁵⁵ Fuentes oficiales, así como de inteligencia militar, policías, funcionarios estatales y municipales, académicos y periodistas en Veracruz dijeron que una de las redes incluía al Cartel Jalisco Nueva Generación y la otra al Cartel de Sinaloa. Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, marzo de 2023.

¹⁵⁶ Entrevistas de Crisis Group, policías estatales y municipales activos y retirados, líderes criminales y combatientes, Michoacán, 2021-2023. En el período previo a la ofensiva de un grupo armado ilegal contra un grupo enemigo en 2021, discutida anteriormente en el texto, Crisis Group fue testigo de una reunión en la que el comandante del grupo informó al comandante de la policía estatal local de la división de tareas.

¹⁵⁷ La vulnerabilidad de las fuerzas policiales municipales y estatales se deriva de los bajos salarios, lo que aumenta su tentación hacia la corrupción, así como de la débil protección laboral, la falta de equipo y la limitada coordinación y protección física de las instituciones estatales de mayor nivel, como las fuerzas armadas. Entrevista telefónica de Crisis Group, exjefe de policía de Morelia (Michoacán), 2 de agosto de 2023. Para una descripción general, ver “La Policía en México Muchas Reformas, Pocos Avances”, WOLA, mayo de 2014; ver informe de Crisis Group, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit.

al grupo criminal rival¹⁵⁸. Hasta la fecha, 2344 policías han sido asesinados en todo el país desde que inició el mandato presidencial de López Obrador¹⁵⁹. En lo que va del actual ciclo electoral, han sido asesinadas 32 personas que se postulaban para cargos de elección popular, más que en cualquier otra elección reciente (hubo 30 en 2020-2021 y 24 en 2017-2018)¹⁶⁰.

C. *Los militares como cómplices criminales*

Varios gobiernos mexicanos han tachado a la policía civil de ser sumamente vulnerable a la infiltración criminal y, por tanto, el eslabón más débil de las fuerzas de seguridad del país¹⁶¹. El propio López Obrador ha adoptado esta postura. Una de sus principales justificaciones para poner a los militares en el centro de la estrategia de seguridad fue que las fuerzas policiales del país estaban demasiado podridas para salvarlas¹⁶².

Sin embargo, partes de las fuerzas armadas presuntamente también han estado directamente involucradas en actividades criminales o han sido cómplices de grupos criminales de formas que violan la ley y socavan las políticas de seguridad oficiales. En las últimas décadas se han documentado ejemplos de soldados que obtienen ingresos del narcotráfico y otras actividades delictivas¹⁶³. Es difícil precisar si las malas prácticas se han generalizado, dada la opacidad de las fuerzas armadas y la ausencia de supervisión judicial independiente¹⁶⁴. Pero al menos anecdóticamente, fuentes militares y criminales describen las conexiones ilícitas entre las dos partes como algo habitual¹⁶⁵.

En algunos casos, los grupos criminales han tratado de ampliar su protección haciendo tratos con militares deshonestos. Una práctica probada entre los grupos criminales consiste en cooptar a soldados individuales para extraer información sobre

¹⁵⁸ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023. Ver también “Crimen ha cobrado la vida de 5 policías de Apatzingán, Michoacán, en 2023: Mandos, acusados de vínculos con la delincuencia”, *Informa Oriente*, 21 de noviembre de 2023.

¹⁵⁹ “Registro de Policías Asesinados”, Causa en Común, 9 de mayo de 2024.

¹⁶⁰ “Votar entre balas”, Data Cívica, 13 de mayo de 2024; “México se encamina hacia su elección más violenta: 30 aspirantes asesinados, 77 amenazados y 11 secuestros”, *El País*, 24 de abril de 2024.

¹⁶¹ “Policías: el eslabón más débil del combate a la delincuencia organizada”, *Pie de Página*, 9 de junio de 2019.

¹⁶² “Riesgo de que acabe como la extinta Policía Federal, alertó AMLO”, *La Jornada*, 19 de abril de 2023.

¹⁶³ Ver Carlos Flores Pérez, *El estado en crisis: crimen organizado y política: desafíos para la consolidación democrática* (Ciudad de México, 2009).

¹⁶⁴ Los casos en documentos militares filtrados incluyen la venta de armas a grupos criminales desde la principal base militar del país en Ciudad de México, así como bases en los estados de México y Guerrero, y la colusión entre criminales y militares en varios cruces a lo largo de la frontera entre México y EE. UU. Ver “#SedenaLeaks revela corrupción militar: venden armas del Ejército a criminales”, op. cit.; “Sedena Leaks: revelan nexos de autoridades con el narco, corrupción en aduanas y vigilancia al EZLN”, op. cit.; “Denuncian empresarios corrupción de militares en aduanas”, *Reforma*, 8 de octubre de 2022.

¹⁶⁵ Entrevistas de Crisis Group, Michoacán, Guerrero, Veracruz, Ciudad de México, Estado de México, Colima, 2011-2024.

las operaciones militares en sus zonas. “No está tan complicado”, señaló un líder criminal de Michoacán. “Envías a alguien a los bares donde se la pasan. Háblale, invítale una botella, le agarras el número, y de allá le das seguimiento”. Manifestó que ningún grupo tiene “un general en la nómina ... pero todos tenemos un chismosito dentro del ejército, un coronel, un teniente, algo así”¹⁶⁶. Dos oficiales de marina entrevistados por Crisis Group señalaron casos en los que habían tenido conocimiento de complicidades criminales por parte de superiores de su fuerza o de otras alas de las fuerzas militares. El resultado en estos y otros casos, dijeron, había sido que grupos criminales específicos habían recibido cierto grado de protección¹⁶⁷.

La decisión de López Obrador de colocar a los militares en el centro del aparato de seguridad puso en duda la viabilidad de algunos de estos acuerdos, pero no por mucho tiempo. Un agente de cuello blanco que trabaja con una serie de clientes involucrados en el tráfico de sustancias ilegales a través de los puertos marítimos mexicanos dijo que le preocupaba que las oportunidades pudieran desaparecer después de que el nuevo presidente asumiera el cargo. Su preocupación surgió por la disolución de la Policía Federal, con la que había estado “en el paraíso”¹⁶⁸. “Ahora tienes que negociar todo con los militares, y pueden ser bien cabrones”, afirmó. Pero “al final del día”, añadió, “siempre ha habido generales patriotas y generales bisneros [con mentalidad empresarial], y el chiste es darse cuenta quién se presta a chamber y quién no”¹⁶⁹. Otro operador de cuello blanco involucrado en el robo de combustible habló de una curva de aprendizaje por parte de los integrantes de la Guardia Nacional, que habían detenido algunos de los envíos de su grupo. “Eran nuevecitos y aún tuvieron que agarrar la onda ... Tuve que echarles una llamada a sus superiores ... pero desde entonces todo ha funcionado como siempre”, dijo¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, Michoacán, febrero de 2023. Según fuente de seguridad federal, “Al igual que los líderes [criminales] tienen sus halcones [vigías callejeros], también los tienen dentro del ejército”. Entrevista de Crisis Group, Michoacán, julio de 2023.

¹⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, diciembre de 2022 y julio de 2023.

¹⁶⁸ Sobre la corrupción al interior de la Policía Federal, ver por ejemplo, “La pirámide: así se desviaron 40 millones de dólares del presupuesto de la Policía Federal en los últimos seis meses del Gobierno de Peña Nieto”, *El País*, 7 de diciembre de 2020.

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, diciembre de 2022.

¹⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, junio de 2022.

V. Las perspectivas electorales

Las dos candidatas que encabezan las encuestas, Claudia Sheinbaum de MORENA, a quien las encuestas más recientes dan una ventaja promedio del 22 por ciento, y Xóchitl Gálvez, del frente unido de oposición, han esbozado sus planes de seguridad de cara a las elecciones del 2 de junio¹⁷¹. Hacen ciertas distinciones: Sheinbaum promete una amplia continuidad en las políticas de seguridad, mientras Gálvez habla de poner fin a la estrategia de “abrazos, no balazos” del actual gobierno. Ambas contendientes, sin embargo, coinciden en señalar las deficiencias en las políticas que han estancado las mejoras en la seguridad pública.

Sheinbaum, que fue jefa de Gobierno del Distrito Federal hasta que renunció en 2023 para postularse a la presidencia, ha prometido preservar el legado del gobierno saliente. Elogiando sus éxitos en la reducción de la violencia, planea redoblar los programas sociales para las poblaciones vulnerables que a menudo se ven arrastradas a la delincuencia y a mantener “la presencia de las fuerzas armadas en las calles realizando tareas de seguridad pública hasta que sea necesario”¹⁷². Sin embargo, también ha expresado su deseo de llevar la “Cuarta Transformación” de López Obrador al “segundo piso”¹⁷³. En este sentido, la Guardia Nacional seguiría formando parte de la Secretaría de la Defensa, pero estaría dotada de mayores facultades de investigación e inteligencia. Nuevos protocolos de intercambio de información, así como “mecanismos de coordinación” que obligan a todas las fuerzas de seguridad a presentar sus planes de adquisiciones con el fin de aumentar la transparencia en cuanto a sus gastos, tienen como objetivo reforzar la coordinación entre las diferentes instituciones y niveles del gobierno.

Sheinbaum también se ha comprometido a establecer “Planes integrales de combate al crimen organizado”, combinando fuerzas federales, fiscales federales y estatales y policías estatales en operaciones conjuntas de seguridad. Éstas recopilarían información en zonas donde operan grupos criminales armados. En cooperación con EE. UU., se dedicarían a frenar el flujo transfronterizo de armas y fondos ilícitos, así como a romper las cadenas de suministro de drogas sintéticas¹⁷⁴. El probable máximo responsable de seguridad de Sheinbaum, el exsecretario de seguridad del Distrito Federal, Omar García Harfuch, ha dicho que esta campaña se concentraría en los diez estados que concentran el 41 por ciento del total de homicidios en México¹⁷⁵. El

¹⁷¹ Gálvez, militante del Partido Acción Nacional (PAN), se postuló por la coalición “Fuerza y Corazón por México” integrada por el PAN, PRI, y el Partido de la Revolución Democrática, al igual que varios pequeños partidos regionales. MORENA es el socio principal del bloque gobernante que también incluye al Partido del Trabajo y al Partido Verde Ecologista de México. Para los datos de las encuestas, ver “Elección presidencial 2024”, Oraculus, 14 de mayo de 2024.

¹⁷² “Fuerzas armadas seguirán en las calles hasta que sea necesario: Sheinbaum”, *La Jornada*, 3 de marzo de 2024.

¹⁷³ Ver conferencia de prensa del equipo de seguridad de Claudia Sheinbaum, “Presentación Plan de Seguridad”, video, YouTube, 4 de marzo de 2024; y “100 pasos para la transformación”, Claudia Sheinbaum/MORENA, marzo de 2024.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Ver “Presentación Plan de Seguridad”, *op. cit.*

enfoque en inteligencia e investigaciones, coordinación interinstitucional y la concentración geográfica de recursos recuerda el enfoque que, según los funcionarios, redujo los homicidios durante el mandato de Sheinbaum como jefa de Gobierno del Distrito Federal¹⁷⁶.

Por su parte, Gálvez ha prometido medidas de seguridad más estrictas, afirmando que “actuaremos con toda la fuerza y la capacidad del Estado” y que construirá una prisión de máxima seguridad para “personas de alto nivel de peligrosidad” y jefes del crimen organizado. Al mismo tiempo, y a diferencia de su adversaria, Gálvez se ha comprometido a desmilitarizar la seguridad pública y duplicar el número de policías municipales y estatales desplegados en zonas violentas. Ha sostenido que las fuerzas armadas deben abandonar la amplia gama de responsabilidades que han asumido bajo López Obrador y regresar a su misión original de defensa nacional. Sin embargo, también afirma que entre las tareas de los militares se incluye el “combate de las organizaciones criminales más violentas”. Mientras Sheinbaum busca cooperar con EE. UU. siempre que esto no signifique “agachar la cabeza”, Gálvez promete volver a estrechar los lazos. También ha dicho que crearía una agencia binacional para combatir el flujo de armas y drogas sintéticas¹⁷⁷.

En otros aspectos, los dos planes de seguridad son muy parecidos. Gálvez busca distanciarse de la “guerra contra las drogas” que lideró el expresidente Calderón del Partido Acción Nacional, al que ella también pertenece. Mantendría la Guardia Nacional y duplicaría su plantilla a 300 000. En el futuro inmediato, su personal estaría formado en gran parte por militares, pero éstos actuarán bajo mando civil y con una “orientación civil”¹⁷⁸. “No tiene sentido desperdiciar otro seis años más construyendo una nueva institución”, afirmó uno de sus asesores¹⁷⁹. Además, en línea con su rival electoral, insiste en la necesidad de programas sociales, pero con un enfoque explícito en el desarme y el consumo problemático de drogas. También ha abogado por una mayor concentración de las estrategias de seguridad en las regiones más inseguras, con énfasis en la lucha contra la extorsión; cooperación entre el gobierno federal, estatal y local bajo un “sistema nacional de seguridad”; y el fortalecimiento de la recopilación de inteligencia y las investigaciones criminales.

En resumen, ninguna de las principales candidatas propone un cese abrupto de la participación militar en la seguridad pública, aunque ambas prometen ajustes al *status quo*. Sheinbaum se ha mostrado ambigua en cuanto a su disposición a reducir el poder de las fuerzas armadas, prometiendo una conversación sobre las relaciones entre militares y civiles, pero absteniéndose de dar objetivos o fechas concretas. A

¹⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2023 y enero de 2024. Los datos oficiales muestran que los homicidios en Ciudad de México se redujeron a la mitad bajo el periodo de Sheinbaum, a una tasa de 8 por cada 100 000 habitantes. Los críticos señalan un aumento simultáneo de las desapariciones, entre otras posibles distorsiones. Ver “Is Mexico City’s plummeting murder rate too good to be true?”, *The Guardian*, 21 de noviembre de 2023.

¹⁷⁷ “Propuestas”, Xóchitl Gálvez, 4 de marzo de 2024

¹⁷⁸ Ibid.; “Discurso en Fresnillo, Zacatecas”, Xóchitl Gálvez, 1 de marzo de 2024; y “Megacárcel y duplicar elementos de la GN: el modelo de seguridad que propone Xóchitl Gálvez”, *Animal Político*, 2 de marzo de 2024.

¹⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, enero de 2024.

pesar de su postura sobre la desmilitarización, Gálvez también planea seguir empleando tropas en operaciones contra el crimen organizado¹⁸⁰. Esta preferencia por la continuidad puede entenderse en parte como una aversión al riesgo: una retirada precipitada de los militares podría desestabilizar partes ya muy volátiles del país, en particular si el papel formal de las fuerzas armadas en la disuasión de la delincuencia o sus alianzas informales con ciertos grupos ilegales cesaran repentinamente. La influencia política y presupuestaria del ejército también hace que cualquier intento por reducir sus poderes sea una apuesta arriesgada para un nuevo gobierno¹⁸¹.

¹⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, asesor de campaña de Gálvez, Ciudad de México, enero de 2024.

¹⁸¹ Un alto funcionario de seguridad cercano a la campaña de Sheinbaum dijo a Crisis Group que la sensación general entre los funcionarios civiles era que confrontar o criticar abiertamente a los militares era “imprudente”. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2023.

VI. Bases para una nueva política de seguridad

Los planes de las dos principales candidatas presidenciales identifican graves deficiencias en la política de seguridad que han plagado la lucha contra el crimen en México. Sus campañas han sido claras al señalar algunas de las principales fallas en la estrategia de seguridad, ya sea la corrupción y colusión criminal, la falta de coordinación entre instituciones y niveles del gobierno o la falta de concentración de recursos en las regiones donde más se necesitan. Sus enfoques sugieren que la política de seguridad podría experimentar importantes ajustes en los próximos años. Pero avanzar requerirá una evaluación clara de cómo las instituciones encargadas de la seguridad en México, incluido el ejército, deben convertirse en fuerzas capaces de frenar el poder y el crecimiento criminal.

A. *Recuperar el lugar de los militares*

Independientemente de la candidata que gane, por el momento la dependencia en las fuerzas armadas y sus soldados en materia de seguridad pública permanecerá intacta, aunque, como recalcan reiteradamente los funcionarios de seguridad, el ejército no es una fuerza policial¹⁸². Carece de la formación policial necesaria, lo cual es una de las principales razones por las que el ejército tiene un mal historial a la hora de llevar a grupos criminales ante la justicia o desmantelar organizaciones ilegales¹⁸³. Dicho esto, los soldados están bien equipados para proporcionar la fuerza armada necesaria para proteger a otras instituciones civiles y funcionarios estatales de agresiones criminales.

Con el tiempo, las responsabilidades militares en la seguridad pública mexicana deben reducirse a tareas que se enmarquen en su competencia central. Cuando los fiscales soliciten su apoyo, los miembros de las fuerzas armadas podrían ayudar en el arresto de personas armadas y peligrosas. Podrían detener los avances territoriales de grupos beligerantes como el Cartel de Jalisco y proteger a poblaciones vulnerables atrapadas en el fuego cruzado o bajo amenaza de desplazamiento y reclutamiento forzado, y al mismo tiempo velar por las instituciones estatales civiles y la infraestructura crítica.

El liderazgo y la supervisión civil será vital para garantizar que los militares puedan actuar con eficacia. Los funcionarios estatales pueden adoptar diversos enfoques para fomentar el cumplimiento de las directivas oficiales por parte de los comandantes militares. Una nueva administración tendrá la oportunidad de reorganizar la cúpula militar y promover a comandantes que apoyen restringir las tareas a un mandato central acorde a las fortalezas de las fuerzas armadas¹⁸⁴. El gobierno debe dar a los

¹⁸² Entrevistas de Crisis Group, Veracruz y Ciudad de México, 2017-2023.

¹⁸³ La formación que reciben los miembros de la Guardia Nacional sigue siendo predominantemente de carácter militar e impartida por el ejército. No se enfoca en la creación de casos que puedan servir de apoyo a los fiscales. Ver “¿Qué es la Guardia Nacional (en 2023)?”, Universidad Iberoamericana, 18 de abril de 2023.

¹⁸⁴ Personal militar, expertos y fuentes de grupos criminales, así como intermediarios de cuello blanco, describen sistemáticamente la composición de las fuerzas armadas como altamente compleja,

comandantes expectativas claramente formuladas sobre su papel en el terreno, en contraste con el enfoque de *laissez faire* generalmente adoptado por los funcionarios civiles.

B. *Enfrentar el desafío de la corrupción*

Reducir la corrupción y la colusión dentro de las fuerzas armadas será esencial, pero no será nada fácil. Exponer abiertamente a los militares al sistema de justicia civil probablemente indignaría a los oficiales de alto rango. Además, es casi seguro que el nuevo gobierno consideraría políticamente riesgoso hacerlo. Una estrategia más modesta y factible consistiría en establecer un mayor nivel de transparencia en las unidades presentes en regiones de alta criminalidad. Sheinbaum, por ejemplo, ha propuesto fortalecer la Auditoría Superior de la Federación para que supervise las cuentas y adquisiciones de todas las instituciones civiles y militares del país. Una aplicación más estricta de las normas legales existentes que obligan a los funcionarios públicos, incluidos los militares, a hacer declaraciones juradas de sus bienes, podría hacer que la connivencia con los grupos criminales traiga mayores repercusiones.

Una comisión bicameral multipartidista recientemente creada en el Congreso mexicano para la supervisión de las fuerzas armadas también podría formar parte de cualquier esfuerzo para intensificar el monitoreo independiente¹⁸⁵. Para que tenga éxito, la comisión necesitaría un mandato fuerte que incluya la participación de la sociedad civil y la facultad para citar a oficiales militares y demandar acceso a documentos internos. También necesita estar facultada para colaborar estrechamente con las unidades de asuntos internos de cada rama de las fuerzas armadas. A pesar de sus facultades legales, estas unidades carecen de transparencia. Para ofrecer una mejor protección a los oficiales de bajo rango que intentan resistir las exigencias ilícitas de sus superiores, estas unidades deben incluir más funcionarios civiles independientes.

Además, mientras enfrenta la corrupción militar, el nuevo gobierno debe esforzarse por modernizar los órganos judiciales y de seguridad civil existentes, incluidas las fuerzas policiales y la fiscalía. Éstos han demostrado ser incapaces de enfrentar la impunidad, en particular por la corrupción de los funcionarios¹⁸⁶. Como se ha señalado, los procesos de reformas profundas suelen ser lentos y sus resultados decepcionantes. Un posible enfoque sería aprovechar la experiencia adquirida en los grupos de trabajo regionales para la creación de unidades de élite al interior de las instituciones existentes. Los funcionarios más capaces deben ser cuidadosamente selecciona-

con distintas redes que muestran diferentes grados de voluntad de adherirse a la ley y al mando civil. Entrevistas de Crisis Group, Ciudad de México, Michoacán, Colima y Guerrero, 2011-2024.

¹⁸⁵ Tras una polémica por el uso de un software de espionaje contra defensores de derechos humanos en 2020 por parte de la SEDENA, la comisión fue creada en 2022 por la legislatura de México para aumentar la supervisión de la participación de los militares en la seguridad pública. Ver “Comisión Bicameral que evaluará uso de las Fuerzas Armadas se atora en el Senado”, *Expansión*, 14 de marzo de 2023.

¹⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, agentes de fiscalías federales y estatales, funcionarios de seguridad federales y estatales, líderes criminales, Michoacán, Veracruz, Guerrero, Ciudad de México y Colima, 2017-2024.

dos para estos enclaves de élite tras un riguroso proceso de verificación supervisado por el Congreso y la sociedad civil.

C. *Priorización y coordinación*

Los resultados de operaciones militares previas para debilitar a grupos criminales como los Zetas, los Caballeros Templarios y, bajo López Obrador, el Cartel de Jalisco han sido en general, demasiado efímeros para considerarlos exitosos. Una vez finalizadas las operaciones contra estos grupos, los mismos grupos o sus escisiones se han reactivado. Esto se debe, en parte, a la estrategia militar de enfocarse en los escaños más visibles de las redes criminales, incluida la cúpula criminal, los llamados capos¹⁸⁷. Los mandos medios de estos grupos ilegales con frecuencia toman el lugar de sus antiguos jefes y siguen actuando violentamente, a veces incluso con mayor intensidad que sus predecesores. Mientras tanto, los intermediarios de cuello blanco y los funcionarios estatales deshonestos han quedado en gran medida impunes, aun cuando constituyen la columna vertebral de las economías ilegales al proporcionar servicios logísticos cruciales, incluido el transporte de productos ilícitos dentro y fuera del país¹⁸⁸.

Romper el patrón de las operaciones fugaces y contraproducentes contra redes criminales requerirá cambios fundamentales en las estrategias de seguridad de las zonas más violentas de México. Las autoridades deben atacar a los grupos más violentos, empleando fuerza táctica y detenciones selectivas según sea necesario, para demostrar a todos los grupos criminales el tipo de comportamiento que provocará una respuesta firme por parte del Estado. De este modo, los funcionarios pueden comunicar de manera tácita pero clara sus límites a los grupos criminales sin tener que entablar negociaciones directas con ninguno de ellos. Al mismo tiempo, los fiscales deben extender sus redes de una manera más amplia de lo que lo han venido haciendo y, enfocar sus investigaciones en los núcleos de las redes criminales estatales: funcionarios corruptos que trabajan con grupos criminales, intermediarios de cuello blanco, financiadores de campañas ilícitas, traficantes de armas y operadores financieros. Bloquear el acceso de los líderes criminales a nuevos reclutas también es vital y requerirá una inversión sostenida en prevención y desmovilización¹⁸⁹.

Al mismo tiempo, el gobierno entrante tendrá que tomar decisiones difíciles sobre dónde concentrar estos esfuerzos y contra qué grupos criminales. Las dos prin-

¹⁸⁷ Ver Esberg, “Más que carteles”, op. cit.

¹⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, intermediarios y líderes criminales, Ciudad de México, Michoacán y Guerrero, 2018-2024.

¹⁸⁹ Como destacó anteriormente Crisis Group, un buen punto de partida para una desmovilización implicaría reformar los centros privados de rehabilitación. Estos a menudo sirven como puerta giratoria para los jóvenes integrantes de grupos criminales. Para romper este ciclo, los servicios sociales y de salud estatales, las empresas del sector privado y la sociedad civil deben trabajar de la mano para atender a estas poblaciones y ofrecer oportunidades de empleo lícitas al terminar su proceso de rehabilitación. Para más información, ver informe de Crisis Group sobre América Latina N°103, *Socias en el crimen: el ascenso de las mujeres en los grupos ilegales mexicanos*, 28 de noviembre de 2023.

cipales candidatas presidenciales han asumido como objetivo enfocar los recursos estatales en las regiones más peligrosas. En cada una de estas áreas, las autoridades deben estar preparadas para identificar a los grupos criminales responsables del mayor derramamiento de sangre y daño a las comunidades y a empresas legales a través de actividades ilícitas como la extorsión. Información sobre estos grupos abunda en el Centro Nacional de Inteligencia y otros órganos de las instituciones de seguridad a nivel federal y estatal, pero debe ser filtrada, corroborada y sistematizada para que las autoridades puedan mapear los territorios bajo influencia criminal. Dado que las cadenas de suministro transnacionales lícitas e ilícitas en las que participan grupos criminales mexicanos causan graves daños a nivel nacional e internacional, las autoridades extranjeras (especialmente de EE. UU., Canadá y la Unión Europea) deben colaborar para fortalecer el intercambio de información y las estrategias conjuntas de seguridad¹⁹⁰.

Idealmente, los grupos de trabajo interinstitucionales podrían servir como vehículos para concentrar esfuerzos y recursos en regiones con alta criminalidad y también mejorar las fallas crónicas en la coordinación entre diferentes organismos estatales y niveles del gobierno¹⁹¹. Entre el personal que debe incluirse en estos grupos de trabajo se encuentran representantes de la marina o el ejército, la Guardia Nacional, la policía estatal y municipal, las fiscalías federales y estatales, e instituciones de todos los niveles que implementan programas sociales. Podrían trabajar bajo el liderazgo de grupos de trabajo designados por la Secretaría de Seguridad del gobierno federal, con el objetivo de debilitar las redes criminales, proteger a las poblaciones vulnerables y fomentar la prevención del delito y la desmovilización.

¹⁹⁰ Como se señaló anteriormente, ambas candidatas han manifestado su voluntad de forjar una cooperación internacional más estrecha, al igual que lo han hecho los representantes de estos socios internacionales en conversaciones con Crisis Group. Entrevistas de Crisis Group, Ciudad de México, 2018-2024.

¹⁹¹ Los grupos de trabajo reflejarían los acuerdos de cooperación en materia de seguridad entre los gobiernos locales, estatales y federales que en algunos casos han producido resultados positivos. Ver informe de Crisis Group, *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen*, op. cit.

VII. Conclusión

López Obrador asumió el cargo con grandes ambiciones de pacificar a México y poner fin a la dependencia de gobiernos anteriores en un enfoque de mano dura contra el crimen. Haciendo eco a las reservas de otros gobiernos latinoamericanos sobre los efectos domésticos y el daño humanitario causado por las ofensivas antinarcoóticos, el nuevo presidente abogó por un enfoque menos violento que se adaptara mejor a las condiciones socioeconómicas que impulsan el reclutamiento criminal. Pero la nueva estrategia ha sido aplicada de forma inconsistente y con efectos limitados. Las estrategias de seguridad lideradas por civiles siguen desempeñando un papel secundario frente al despliegue de fuerzas militares que operan sin una supervisión significativa. Los enfrentamientos entre estas fuerzas y los principales grupos criminales siguen siendo frecuentes en algunas zonas; en los lugares donde han disminuido, cada vez hay más evidencia de una tensa coexistencia entre los cuerpos de seguridad y los grupos ilegales, así como de una colusión entre funcionarios y operativos de ambos lados.

La próxima presidenta de México, la cual será elegida en junio y asumirá el cargo en octubre, tendrá que decidir qué tanto del legado de López Obrador quiere preservar. Es poco probable y potencialmente peligroso que se tomen medidas bruscas para devolver a las tropas a sus cuarteles. Después de todo, los grupos criminales se han infiltrado en todos los niveles del gobierno mexicano y están armados hasta los dientes. Aun así, los altos funcionarios federales entrantes podrían prestar mucha más atención a demarcar las responsabilidades militares en la lucha contra el crimen dentro de los límites constitucionales y a garantizar que los actos y omisiones de las tropas sean adecuadamente supervisados. Las nuevas autoridades también deben aprender de los fracasos de las grandes reformas anteriores y concentrarse en cambio en crear condiciones fértiles para unas estrategias eficaces de seguridad. Por encima de todo, necesitarán cortar los lazos y disuadir la colusión entre grupos criminales y ciertos funcionarios estatales, reforzar la cooperación entre distintas ramas y niveles del Estado mexicano y concentrar los recursos y el personal en las áreas donde más se necesitan.

Las tasas de violencia letal han disminuido bajo el mandato de López Obrador, pero los grupos criminales han profundizado su influencia sobre las economías locales, las comunidades y los funcionarios estatales. Tal como están las cosas, la violencia en México es cada día más insidiosa y difícil de resolver. El próximo gobierno tendrá mucho trabajo por delante para detener el derramamiento de sangre y a quienes se lucran de él. El mejor punto de partida sería admitir con franqueza que el Estado necesita una limpieza.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 24 de mayo 2024

Anexo A: Mapa de México



Anexo B: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos letales.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica CrisisWatch, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 80 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en su sitio web, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo Directivo de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y las recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es codirigido por Frank Giustra, presidente y director ejecutivo de Fiore Group y fundador de Radcliffe Foundation, y por Susana Malcorra, exministra de Relaciones Exteriores de Argentina y jefe de gabinete del Secretario General de las Naciones Unidas.

En diciembre de 2021, Comfort Ero fue designada como presidente y directora ejecutiva de Crisis Group. Ero se incorporó a Crisis Group en 2001 como directora del proyecto para África occidental y posteriormente ascendió a directora del programa para África y vicepresidenta interina. Entre sus dos periodos en Crisis Group, trabajó en el Centro Internacional para la Justicia Transicional y el Representante Especial del Secretario General para la Misión de la ONU en Liberia.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas en siete localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Adís Abeba, Bahrein, Bakú, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Kabul, Kiev, Manila, Moscú, Seúl, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Australia (Departamento para los Asuntos Internacionales y el Comercio), Austria (Agencia para el Desarrollo), Banco Mundial, Canadá (Ministerio de Asuntos Exteriores), Catar (Ministerio de Relaciones Exteriores), Dinamarca (Ministerio de Asuntos Exteriores), Eslovenia (Ministerio de Relaciones Exteriores), Finlandia (Ministerio de Relaciones Exteriores), Francia (Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores, Agencia para el Desarrollo), Fondo para el Análisis de Riesgos Complejos (CRAF'd), Irlanda (Departamento de Relaciones Exteriores), Japón (Agencia de Cooperación Internacional y Organización de Comercio Exterior), Luxemburgo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos), Noruega (Ministerio de Relaciones Exteriores), Nueva Zelanda (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio), Países Bajos (Ministerio de Relaciones Exteriores), Principado de Liechtenstein (Ministerio de Relaciones Exteriores), Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), Reino Unido (Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo), Suecia (Ministerio de Relaciones Exteriores), Suiza (Ministerio Federal de Relaciones Exteriores) y Unión Europea (Instrumento para la Estabilidad y la Paz y DG INTPA).

Crisis Group mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Friedrich Ebert Stiftung, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, National Endowment for Democracy, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Pivotal Foundation, The David and Lucile Packard Foundation, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, Stand Together Trust, Stiftung Mercator y Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo C: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2021

Informes e informes breves especiales

Ten Challenges for the UN in 2021-2022, Informe breve especial N°6, 13 de septiembre de 2021.

7 Priorities for the G7: Managing the Global Fallout of Russia's War on Ukraine, Informe breve especial N°7, 22 de junio de 2022.

Ten Challenges for the UN in 2022-2023, Special, Informe breve especial N°8, 14 de septiembre de 2022.

Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War, Informe breve especial N°9, 29 de noviembre de 2022.

Seven Priorities for the G7 in 2023, Informe breve especial N°10, 15 de mayo de 2023.

Ten Challenges for the UN in 2023-2024, Informe breve especial N°11, 14 de septiembre de 2023.

El efecto exilio: la oposición venezolana en el extranjero y las redes sociales, Informe sobre América Latina N°86, 24 de febrero de 2021.

Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia, Informe sobre América Latina N°87, 26 de febrero de 2021.

Los riesgos de unas elecciones amañadas en Nicaragua, Informe sobre América Latina N°88, 20 de mayo de 2021.

Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente, Informe sobre América Latina N°89, 2 de junio de 2021.

Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia, Informe sobre América Latina N°90, 2 de julio de 2021

Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°44, 30 de septiembre de 2021

Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°91, 4 de noviembre de 2021

Cómo mitigar los riesgos de las reñidas elecciones de Honduras, Informe sobre América Latina N°45, 23 de noviembre de 2021

Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia, Informe sobre América Latina N°92, 30 de noviembre de 2021

Cómo superar la fractura global sobre Venezuela, Informe sobre América Latina N°93, 17 de febrero de 2022

Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México, Informe breve sobre América Latina N°46, 25 de marzo de 2022

Fervientes devotos en Brasil: Bolsonaro y los riesgos de un año de elecciones, Informe breve sobre América Latina N°47, 16 de junio de 2022

Tiempos difíciles en el refugio: cómo proteger a los migrantes venezolanos en Colombia, Informe de sobre América Latina N°94, 9 de agosto de 2022

Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia, Informe sobre América Latina N°95, 27 de septiembre de 2022

Un remedio para la fiebre carcelaria en El Salvador, Informe sobre América Latina N°96, 5 de octubre de 2022

¿Lazos incondicionales? Restaurar las relaciones entre Venezuela y Colombia, Informe sobre América Latina N°97, 1 de diciembre de 2022

El último recurso de Haití: las pandillas y la perspectiva de una intervención extranjera, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°48, 14 de diciembre de 2022

Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la "paz total", Informe sobre América Latina N°98, 24 de febrero de 2023

México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen, Informe sobre América Latina N°99, 23 de junio de 2023

¿Nuevo amanecer o viejos hábitos? Resolver los dilemas de seguridad de Honduras, Informe sobre América Latina N°100, 10 de julio de 2023

Navegar la estancada política de Venezuela: el camino hacia las elecciones, Informe sobre América Latina N°101, 16 de agosto de 2023

El cuello de botella de las Américas: crimen y migración en el tapón del Darién, Informe sobre América Latina N°102, 3 de noviembre de 2023

Socias en el crimen: el ascenso de las mujeres en los grupos ilegales mexicanos, Informe sobre América Latina N°103, 28 de noviembre de 2023

Las pandillas de Haití: ¿Puede una misión extranjera romper su yugo?, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°49, 5 de enero de 2024

Miedo, mentiras y lucro: el uso de redes sociales por los grupos criminales en México, Informe breve sobre América Latina N°50, 31 de enero de 2024

Conflictividad perpetua: una ruta hacia la estabilidad en el Perú, Informe sobre América Latina N°104, 8 de febrero de 2024

La incógnita de la "paz total": qué hacer con los gaitanistas, informe sobre América Latina N°105, 19 de marzo de 2024

Anexo D: Consejo directivo de Crisis Group

PRESIDENTE Y DIRECTORA EJECUTIVA

Comfort Ero

Exvicepresidenta interina y directora del Programa para África de Crisis Group.

CO-PRESIDENTES DEL CONSEJO

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo, Fiore Financial Corporation; fundador, Radcliffe Foundation.

Susana Malcorra

Exministra de Relaciones Exteriores de Argentina.

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola

Fundador y presidente, FATE Foundation.

Abdulaziz Al Sager

Presidente y fundador de Gulf Research Center y presidente de Sager Group Holding

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; exembajador de Irán en EE. UU. y ministro de Finanzas y Asuntos Económicos.

Gérard Araud

Exembajador de Francia en EE. UU.

Zeinab Badawi

Presidente, SOAS University of London

Carl Bildt

Ex primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Suecia.

Sandra Breka

Vicepresidenta y directora de operaciones, Open Society Foundations.

Maria Livanos Cattau

Exsecretaria General de la Cámara Internacional de Comercio.

Ahmed Charai

Presidente y director ejecutivo de Global Media Holding y editor del semanario marroquí *L'Observateur*.

Nathalie Delapalme

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation.

María Fernanda Espinosa

Expresidenta de la 73ª sesión de AG de la ONU

Miriam Coronel-Ferrer

Exasesora senior de mediación, ONU

Sigmar Gabriel

Exministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller de Alemania.

Fatima Gailani

Presidenta del Afghanistan Future Thought Forum y expresidenta de la Sociedad de la Media Luna Roja afgana.

Julius Gaudio

Director general de D. E. Shaw & Co., L.P.

Pekka Haavisto

Miembro del Parlamento y ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

Stephen Heintz

Presidente y director ejecutivo, Rockefeller Brothers Fund

Rima Khalaf-Hunaidi

Ex subsecretaria general de la ONU y secretaria ejecutiva de UNESCWA

Mo Ibrahim

Fundador y presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International.

Mahamadou Issoufou

Expresidente de Níger

Kyung-wha Kang

Exministro de Relaciones Exteriores de la República de Corea

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; exdirector general, Al Jazeera Network.

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; exmediador adjunto de la ONU sobre Siria.

Bert Koenders

Exministro de Relaciones Exteriores de Holanda y subsecretario general de Naciones Unidas.

Andrey Kortunov

Director general del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales.

Ivan Krastev

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofía); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

Nancy Lindborg

Presidenta y directora ejecutiva de Packard Foundation

Tzipi Livni

Excanciller y vice primer ministro de Israel.

Helge Lund

Presidente de BP Plc (Reino Unido) y Novo Nordisk (Dinamarca).

Lord (Mark) Malloch-Brown

Exsecretario general adjunto de las Naciones Unidas y administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE. UU., que sirvió como 9º comandante del Comando de Operaciones Especiales de EE. UU.

Shivshankar Menon

Exsecretario de Exteriores de India; exasesor de Seguridad. Nacional

Naz Modirzadeh

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard.

Saad Mohseni

Presidente y director ejecutivo de MOBY Group.

Nadia Murad

Presidenta and presidenta del consejo de Nadia's Initiative

Ayo Obe

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria).

Meghan O'Sullivan

Ex vice asesora de Seguridad Nacional de EE. UU. sobre Irak y Afganistán.

Kerry Propper

Socio director de Partner of ATW Partners; fundador y presidente del consejo de Chardan Capital.

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistán.

Nirupama Rao

Exsecretario de Asuntos Exteriores de la India y exembajador de la India en China y Estados Unidos

Juan Manuel Santos Calderón

Expresidente de Colombia, premio Nobel de Paz 2016.

Ine Eriksen Søreide

Exministro de Relaciones Exteriores, exministro de Defensa de Noruega, y presidente del Comité de Relaciones Exteriores y Defensa

Alexander Soros

Vicepresidente de la Junta Global, Open Society Foundations.

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y presidente, Soros Fund Management.

Darian Swig

Fundadora y presidenta, Article 3 Advisors; cofundadora y presidenta del consejo; Article3.org.

CONSEJO CORPORATIVO GLOBAL

Un distinguido círculo de promotores de Crisis Group, procedentes de altos cargos ejecutivos y empresas del sector privado.

Líderes mundiales

Aris Mining

Shearman & Sterling LLP

White & Case LLP

Socios mundiales

(2) Anónimo

APCO Worldwide Inc.

BP

Chevron

Eni

Equinor

GardaWorld

Sempra Energy

TotalEnergies

EMERITOS DE CRISIS GROUP

Mort Abramowitz

Fundador y consejero emérito

George Mitchell

Presidente emérito

Gareth Evans

Presidente del consejo emérito

Lord (Mark) Malloch-Brown

Fundador y presidente emérito del consejo

Thomas R. Pickering

Presidente del consejo emérito