

DEL “MOMENTO MEXICANO” A LA REALIDAD DE LA VIOLENCIA POLÍTICO-CRIMINAL

FROM THE “MEXICAN MOMENT” TO THE REALITY OF POLITICAL AND CRIMINAL VIOLENCE

DE «L’ESSOR DU MEXIQUE» À UNE SITUATION DE VIOLENCE POLITIQUE ET CRIMINELLE

MÓNICA SERRANO
El Colegio de México
mserrano@colmex.mx

RESUMEN: Para examinar el legado de inseguridad y violencia del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto en el contexto de una crisis múltiple, se parte de la relación entre democratización y seguridad en el marco de la transición política, así como de la historia cercana del país. El análisis del perfil de las víctimas de la violencia criminal no sólo permite discernir su carácter discriminado, sino penetrar en su lógica subyacente. Además de identificar el narcotráfico y el crimen organizado como motores de esta violencia, el estudio incursiona también en sus efectos para el Estado mexicano. En la última parte del texto, se revisa la tragedia humanitaria resultante de este legado y sus repercusiones nacionales e internacionales para, finalmente, evaluar las consecuencias de distinta índole para México.

Palabras clave: violencia; Enrique Peña Nieto; inseguridad; narcotráfico; transición política; democratización.

ABSTRACT: In order to examine the legacy of insecurity and violence left by Enrique Peña Nieto’s term in office in the context of multiple crisis, this paper begins with the relationship between democratization and security in the context of the political transition, together with the recent history of the country. Analysis of the profile of victims of criminal violence not only allows us to identify its discriminatory nature, but to reach into its underlying logic. In addition to identifying drugs trafficking and organized crime as drivers of this violence, the study also examines its effects on the Mexican state. The final section of the text looks at the humanitarian tragedy that emerged from this

legacy together with its domestic and international repercussions, before evaluating the various consequences for Mexico.

Keywords: violence; Enrique Peña Nieto; insecurity; drugs trafficking; political transition; democratization.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Pour évaluer l'héritage d'insécurité et de violence qu'a laissé le gouvernement d'Enrique Peña Nieto, au milieu d'une crise générale, il faut d'abord considérer le rapport entre démocratisation et sécurité, dans le cadre de la transition politique et de l'histoire récente du pays. L'analyse du profil des victimes de la violence criminelle montre qu'elles ont souffert de discrimination, suivant une logique. La recherche confirme que le trafic de drogue et le crime organisé sont les moteurs de cette violence, laquelle porte atteinte à l'État mexicain. La dernière section traite de la tragédie humanitaire qui en résulte et de ses effets, nationaux et internationaux, dont on dresse le bilan.

Mots clefs: violence; Enrique Peña Nieto; insécurité; trafic de drogue; transition politique; démocratisation.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

En vísperas de asumir la presidencia, Enrique Peña Nieto escribió en *The Economist* que el 1 de julio de 2012 los mexicanos habían votado “a favor del cambio” y subrayaba que como presidente se comprometería a hacer viable una democracia “que sea capaz de ofrecer a los mexicanos el progreso que necesitan y merecen”. Con ese fin, añadía, “desde mi toma de posesión el 1 de diciembre de 2012 y durante todo el 2013, trabajaremos para construir un Estado efectivo”.¹ En este artículo analizo el legado de inseguridad y violencia del periodo de Enrique Peña Nieto en el contexto más amplio de una crisis múltiple, en la que el cambio democrático y las continuas guerras contra las drogas han tenido un papel central. Comienzo con una reflexión sobre la relación entre democratización y seguridad para luego contextualizar, *grosso modo*, la trama de una transición política degradada. A continuación, intento desgajar y estudiar, con especial cuidado, el conjunto de las víctimas de la violencia criminal. Además de identificar las posibles lógicas detrás de estas violencias y, con ayuda de la literatura crítica sobre narcotráfico y crimen organizado, explicar algunos de sus motores, el objetivo de este apartado es ofrecer un esbozo de sus connotaciones políticas y de sus consecuencias para el Estado y la democracia. En la tercera y última sección analizo las dimensiones interna y externa de la tragedia humanitaria en un afán de empezar a identificar y deslindar esferas de responsabilidad. En las consideraciones finales retomo, brevemente, la reflexión sobre lo que estas crisis suponen para el futuro del Estado y de la democracia en México.

¹ Enrique Peña Nieto, “Mexico’s moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012, <https://www.economist.com/news/21566314-enrique-pe%C3%B1a-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>; “Mexico’s new government. Coming out swinging”, *The Economist*, 22 de diciembre de 2012, <https://www.economist.com/the-americas/2012/12/22/coming-out-swinging>

LA SEGURIDAD PERDIDA EN LA TRANSICIÓN

Al iniciar el siglo XXI México parecía idealmente posicionado para adentrarse en una transición a la democracia sin grandes aspavientos. En las décadas previas, el país había logrado sortear las aguas, a veces turbulentas, de un largo y accidentado proceso de liberalización política. En más de un momento, muchos temieron que los episodios de violencia que habían acompañado el proceso de apertura pudieran descarriarlo y desembocar en una crisis de mayor envergadura. En efecto, la violencia política no sólo no estuvo ausente en la travesía hacia la democracia electoral, sino que en ciertos momentos los riesgos de inestabilidad y represión parecieron inminentes. No hace falta sino recordar cómo entre 1988, año en que tuvo lugar la primera elección competitiva, y 1994, más de noventa militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) habían sido asesinados en condiciones que llevaron a esa organización política a hablar de una campaña violenta de intimidación política. Ese mismo año, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la cadena de asesinatos políticos, incluido el del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donald Colosio, y del secretario general de ese mismo partido y exgobernador de Guerrero, José Francisco Ruiz Massieu, dominaron la escena política y sacudieron bruscamente el proceso de liberalización política. Pero había algo más, las circunstancias que rodearon los asesinatos de estas figuras públicas llevarían a algunos a advertir los peligros de una posible incursión del narcotráfico.² Visto con

² No obstante el desaseo que caracterizó la investigación del homicidio de Francisco Ruiz Massieu en 1994, los estrechos vínculos de los sicarios tamaulipecos con Abraham Rubio González, exdirector del Fideicomiso Acapulco, oficina encargada del desarrollo de dicha ciudad, y de éste con Juan García Ábrego y el cartel del Golfo, despertaron sospechas sobre posibles conexiones entre políticos corruptos y traficantes de droga. “El asesinato del ‘número dos’ del PRI, vinculado a los ‘narcos’”, *El País*, 5 de octubre de 1994, <https://elpais.com/diario/1994/10/05/portada/78131>

alguna distancia, no es descabellado suponer que la concatenación de todos estos sucesos pudiese haber roto el delicado equilibrio que, hasta entonces, había hecho posible una lenta y sinuosa apertura política.

No obstante los malos augurios, el país logró sortear estos desafíos y encaminarse hacia una transición democrática sin mayores tropiezos. Para ese momento, se habían acogido las reformas de mercado, instituido nuevas reglas del juego y se allanaba el camino a la integración económica regional por la vía del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para el cambio de siglo, no sólo el proceso de liberalización política parecía ceder curso a una transición democrática, sino que los años de austeridad y de severo ajuste fiscal también parecían alentar expectativas modestas de prosperidad. En otras palabras, el panorama político y económico que se perfilaba en el horizonte parecía anunciar una transición democrática relativamente tersa. Todo ello fue debida y oportunamente reportado por una voluminosa literatura sobre instituciones políticas, partidos y elecciones, y transición a la democracia.

Sin embargo, llama la atención que en este afán de explicar y empujar tal transición, los signos ominosos de la inseguridad y del narcotráfico pasaran inadvertidos. Hoy sabemos que tras el aparente encauzamiento del proceso político y de la competencia electoral, la influencia del narcotráfico y del crimen organizado permanecía agazapada. El hecho de no tener parámetros exactos que permitan medir con exactitud el peso y la importancia de los actores criminales no impide señalar cómo, desde la década de los noventa, los indicios del poder avasallador del narcotráfico y de sus peligrosas relaciones con las estructuras de gobierno y del PRI entorpecerían y comprometerían el curso de la transición a la democracia.

1605_850215.html; “Priista admite culpa en crimen”, *El Tiempo*, 5 de octubre de 1994, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-230662>; Carlos Puig, “Ruiz Massieu. El crimen perfecto”, *Nexos*, 1 de septiembre de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=22345>

Por diferentes razones, la inseguridad no ha sido ajena a las transiciones a la democracia. En efecto, ya sea que pensemos en las que tuvieron lugar en Europa, América Latina o África, nos encontraremos con un denominador común: con frecuencia los procesos de democratización han estado acompañados de un aumento considerable en la delincuencia y la inseguridad. En España, Argentina o Sudáfrica, cierta inestabilidad y un incremento en la inseguridad fueron la consecuencia inevitable del reacomodo de actores y fuerzas políticas y del cambio de mandos y de reformas de policía.³ Parece, pues, existir una relación entre las fases tempranas de la democratización y una mayor tensión en las entretelas del aparato estatal y, por consiguiente, una mayor inseguridad.

Sin embargo, con excepción de las aportaciones de la literatura sobre relaciones cívico-militares y de las fuerzas armadas en el marco de las transiciones de regímenes autoritarios y militares, lo cierto es que la reflexión teórica sobre la democracia y la democratización eludió los temas de la seguridad y del Estado.⁴ En la teoría democrática, la seguridad ciudadana con frecuencia quedó subsumida en la definición misma de democracia o se le consideró como algo ya dado. Más allá de las condiciones mínimas que se requerían para garantizar la viabilidad de la democratización y de la democracia

³ Véase, entre otros, S. Neil MacFarlane, “Democratization, Nationalism and Regional Security in the Southern Caucasus”, *Government and Opposition*, 32, (1997), pp. 399-420; Miguel Ángel Torres (coord.), *Historia de las adicciones en la España contemporánea*, Gobierno de España, 2009; Gavin Cawthra y Robin Luckham (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Londres, Zed Books, 2003; Robin Luckham y Eboe Hutchful, “Democratic and War-to-Peace Transitions and Security Sector Transformation in Africa”, en Alan Bryden y Funmi Olonisakin (eds.), *Security Sector Transformation in Africa*, Ginebra, DCAF, 2010; Susanne Karstedt y Gary Lafree, “Democracy, Crime, and Justice”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2006), vol. 605, pp. 6-23.

⁴ Laurence Whitehead, *Democratization, Theory and Experience*, Oxford, University Press, 2002, 310 pp.; Joe Foweraker, *Polity. Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 2018.

—la presencia de una constitución democrática que definiera con claridad la protección individual y colectiva, el derecho de amparo o *habeas corpus* y el derecho al debido proceso—, el tema de la seguridad no ocupó a muchos. Dicho de otro modo, los estudios sobre democratización tendieron a asumir que la presencia de estas condiciones mínimas no sólo resolvían los temas de la ciudadanía y la democracia, sino también el de la seguridad.⁵

De ahí que, en términos generales, la noción de la seguridad ciudadana, en tanto construcción social, fuese la gran ausente en la discusión y en los estudios de democracia y democratización; en esta reflexión, la idea misma de seguridad tendió a desdibujarse. Como sabemos, a medida que las diversas experiencias de democratización se toparon con dificultades, no sólo sus trayectorias se alejaron de las condiciones mínimas arriba señaladas, sino que se vieron obligadas a encarar las diferentes aristas de sus problemáticas de seguridad. En efecto, problemas como la presencia de remanentes autoritarios, la ausencia de autoridades sólidas, la escasa o débil presencia del Estado en partes del territorio, la seguridad a veces en manos de transnacionales y mineras o, en ocasiones, de grupos armados y criminales pusieron al descubierto la enorme brecha que separaba la situación de estas “democracias reales” del ideal de la seguridad ciudadana. No obstante la promulgación de leyes y reglamentos inspirados en ideas democráticas y de seguridad ciudadana, las condiciones adversas en esta materia con frecuencia no sólo ponían en entredicho esta idea de seguridad, sino la misma racionalidad democrática. Como ha subrayado Whitehead, sólo entonces la seguridad ciudadana se convirtió en un asunto central en las discusiones en torno a la democracia y democratización.⁶

En efecto, poco a poco, estas realidades obligaron a los estudiosos de la democratización a considerar el problema

⁵ L. Whitehead, *op. cit.*, p. 179.

⁶ *Ibid.*, pp. 176-177.

de la construcción de la seguridad ciudadana como una cuestión central de los procesos de transición a la democracia. Además de las aportaciones de los estudios sobre el control democrático de los militares, la literatura incipiente comenzó a poner atención en las implicaciones de los reajustes y las tensiones en el Estado, a subrayar las implicaciones de las inercias y el legado autoritario, así como las consecuencias de la debilidad y ausencia estatal para la seguridad. Poco a poco, y en función de las experiencias, ya fuese de países desarrollados o de la periferia, la conclusión a la que se llegaba parecía ser la misma: la democratización, pensada desde el ámbito de la seguridad ciudadana, era por definición un proceso complejo, impredecible y sin un horizonte o destino predeterminado o fijo.⁷

En México, como ocurrió en muchos otros procesos de democratización –desde luego en aquellos que tuvieron lugar en España o en Argentina–, al momento de la alternancia, el país arrastraba un número importante de asignaturas pendientes. Como en numerosos casos, la expectativa generalizada era que, una vez que las dinámicas propias del impulso de la democratización cobraran aliento y la presencia de un liderazgo político competente se hiciera patente, aquéllas serían solventadas.⁸

En lo que se refiere a la seguridad, baste mencionar la urgente necesidad de reformar y adecuar, conforme a los estándares de control democrático de las fuerzas armadas, el

⁷ *Ibid.*, pp. 179.

⁸ Ésta era, desde luego, la lógica que animó muchos de los estudios sobre la reforma de las fuerzas armadas en los contextos de democratización. Véase, por ejemplo, David Pion Berlin, “Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 23 (1991), pp. 543-571; Jorge Zaverucha, “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, *Journal of Latin American Studies*, 25 (1993), pp. 283-299; Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill y Londres, North Carolina Press, 1997; Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995.

conjunto de reglas y mecanismos que durante décadas habían sujetado a los militares a un entramado de “control civil subjetivo”. Igualmente imperiosa era una reforma del sector seguridad que atendiera simultáneamente y en los tres órdenes de gobierno los enormes rezagos en materia de policía, así como la sobrecarga y el abandono en que había caído el poder judicial.

Sin embargo, en México, antes de lo esperado, la evolución del narcotráfico, estimulada por la apertura del caudaloso mercado de cocaína y el desdoblamiento del mercado ilegal de drogas en crimen organizado, tendría consecuencias decisivas para la trayectoria futura de la transición mexicana.

Aunque el narcotráfico y el crimen organizado no figuraron de manera prominente en la extensa literatura sobre la transición democrática, lo cierto es que los síntomas de una creciente inseguridad terminaron por atemperar el optimismo y la euforia que acompañaron la alternancia en el cambio de siglo. Sin duda, más preocupante fue la mutación de estos síntomas en una verdadera crisis de seguridad que, paradójicamente, terminó por postergar de manera indefinida las asignaturas pendientes de la transición en esta materia. En efecto, las administraciones de la alternancia pronto enfrentaron un cúmulo de presiones de orden interno y externo que rebasaron por mucho su diagnóstico inicial de la situación y su capacidad de reacción.

Desde el punto de vista interno, el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico erosionó a su paso el engranaje de reglas formales e informales que había apuntalado durante décadas la estabilidad del régimen, mientras que el debilitamiento progresivo de la autoridad de la presidencia fue generando un vacío que sería poco a poco ocupado por actores legales e ilegales, incluidas las organizaciones criminales. Desde luego que la erosión gradual de la autoridad central e institucional no era algo nuevo, pero su agudización, en el cambio de siglo, coincidió con una transformación importante del contexto más amplio de la seguridad en México.

Desde la perspectiva externa, una serie de transformaciones que escaparon al control de los sucesivos gobiernos habían dejado al país en una posición claramente vulnerable. Por un lado, en el mercado ilegal de drogas habían ocurrido cambios importantes consecuencia de las variaciones en los ciclos de consumo en el mercado de Estados Unidos. La apertura y auge de la economía de la cocaína, junto con la apertura del mercado de metanfetaminas y el posterior resurgimiento del mercado de opio habían generado ya condiciones propicias para el ascenso y consolidación de organizaciones criminales cada vez más poderosas y violentas en México. A ello habría que añadir las repercusiones de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en las relaciones de seguridad entre México y su vecino del norte. Si las presiones en materia de seguridad externa iban a crecer de manera considerable, al ritmo de las reverberaciones de los ataques del 11S, mientras las presiones antinarcoáticos mantenían su ritmo, una serie de cambios en la legislación de armas de Estados Unidos terminaría por agravar la vulnerabilidad de México, poco después de iniciarse el siglo XXI.

A casi veinte años de la alternancia, el panorama no podría ser más desolador y no es fácil explicar la trayectoria de la transición mexicana y la incapacidad de tres sucesivas administraciones, incluida la de Enrique Peña Nieto, sin considerar los factores que llevaron al colapso del país en una violencia criminal aterradora. En enero de 2012, al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, y apenas unos meses antes de morir, Carlos Fuentes afirmaba en Cartagena que México se había “colombianizado”, que el narcotráfico estaba invadiendo las estructuras políticas de México, apropiándose de gobiernos locales y comenzando a “tener presencia nacional”.⁹

⁹ Dominique Rodríguez Dalvard, “‘La realidad es más que cualquier libro’: Carlos Fuentes”, *El Tiempo*, 27 de enero de 2012, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11016683>; “México se colombianizó, asegura Carlos Fuentes”, *Excelsior*, 28 de enero de 2012, <https://www.excelsior.com.mx/2012/01/28/nacional/805877>; “El narco toma algunas estructuras políticas del país: Carlos Fuentes”, *Informador/mx*, 28

Para ese momento, el país había sido ya sacudido por el estruendo de una serie de guerras entre organizaciones criminales y la conmoción provocada por la declaración de guerra de Felipe Calderón contra el narcotráfico.¹⁰

Es posible que la violencia asociada al narcotráfico y al crimen organizado no haya tocado aún en México los umbrales de terror que en 1989 marcaron un punto de quiebre en la historia reciente de Colombia. Allí, ese año fatídico sería inaugurado, en enero, con el asesinato de doce funcionarios judiciales en la región del Magdalena Medio y, dos meses después, con el homicidio del líder de Unión Patriótica. A estos atentados seguirían, en el verano, el asesinato con un carro-bomba del gobernador de Antioquia, Antonio Roldán Betancour, y del magistrado Valencia García a manos de cuatro sicarios en Bogotá.¹¹ Y en un solo día, el 18 de agosto, serían

de enero de 2012, <https://www.informador.mx/Mexico/El-narco-toma-algunas-estructuras-politicas-del-pais-Carlos-Fuentes-20120128-0151.html>; Juan Esteban Agudelo, “Carlos Fuentes habló para Cartagena”, *El Mundo*, 29 de enero de 2012, <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?id=192030>; “Carlos Fuentes in conversation with Juan Gabriel Vázquez and Santiago Gamboa”, *Hay Player*, 27 de enero de 2012, <https://www.hayfestival.com/p-4220-carlos-fuentes-in-conversation-with-juan-gabriel-vasquez-and-santiago-gamboa.aspx?skinid=16>

¹⁰ En algunos textos publicados con anterioridad, el autor analiza con más detalle los procesos que llevaron a la crisis humanitaria que hoy afecta a México y a los síntomas de vulnerabilidad institucional y de cooptación de gobierno. Véase Paul Kenny y Mónica Serrano (eds.) (con Arturo Sotomayor), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011; Mónica Serrano, “States of Violence. State-crime relations in Mexico”, en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State Making in Twentieth Century Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 2012; Mónica Serrano, “Mexico: A Humanitarian Crisis in the Making”, en Wil Pansters, Ben Smith y Peter Watt (eds.), *The Other Side of the Drug War: Human Rights, the Public Sphere, and Justice in Contemporary Mexico*, Oxford, Routledge, 2018.

¹¹ Carlos Valencia García, magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, no sólo había avanzado y tenía listo el llamamiento a juicio de Pablo Escobar y de varios de sus subalternos por el asesinato de Guillermo Cano, director del diario *El Espectador*, sino que había ordenado también la captura del narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha por

vilmente asesinados el candidato puntero a la presidencia, Luis Carlos Galán, y el director de la policía en Antioquia, Valdemar Franklin Quintero. Para la segunda mitad del año, tres ataques terroristas, uno detrás de otro, llevarían esta violencia a extremos inimaginables. En octubre, el periódico *Vanguardia Liberal*, de Bucaramanga, fue volado con 50 kg de dinamita y, un mes después, un avión de Avianca con 107 pasajeros estallaría en el aire. El año cerraría, en diciembre, con un acto terrorista en Bogotá: la destrucción de las oficinas de la agencia de inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) por la explosión de un camión cargado con 500 kg de dinamita. Sólo el saldo de este último ataque sería de un centenar de muertos y seiscientos heridos.¹²

Desde luego que la diferencia más notable con respecto a esos años aciagos colombianos es que en las expresiones de la violencia criminal en México resulta aún difícil encontrar los entramados y las lógicas políticas de las tres guerras que, simultáneamente, entrecruzaron Colombia, en esos tiempos.¹³ Aunque la violencia criminal en México tiene ya repercusiones políticas, a diferencia de Colombia, no parece aún obedecer a pautas políticas, ni tener un perfil político definido. Además, todavía se distingue por su relativa dispersión y movilidad. Aun así, no sólo en términos de sus niveles cada vez más insospechados, sino de su configuración y manifestaciones –centenares de periodistas y activistas asesinados, desplazados internos, miles de desaparecidos, masacres,

el asesinato de Jaime Pardo Leal, quien era candidato a la presidencia por el partido de izquierda Unión Patriótica. Armando Neira, “Luis Carlos Galán, un político superior”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019; “Galán como inspiración”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019.

¹² A. Neira, art. cit.

¹³ Marc Chernick, “The dynamics of Colombia’s three-dimensional war”, *Conflict, Security & Development*, núm. 1 (2001), pp. 93-100; Marco Palacios y Mónica Serrano, “Colombia y México: Las violencias del narcotráfico”, en A. Alvarado y M. Serrano (eds.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, Los grandes problemas de México xv, México, El Colegio de México, 2010, pp. 105-154.

expresiones cruentas e inhumanas, proliferación de autodefensas, pero también amenazas y ataques directos contra autoridades e infiltración y sometimiento institucional—, quizá no sea exagerado encontrar en estas escenas claros ecos de las violencias colombianas.

Sin duda, una de las manifestaciones más dramáticas de la inseguridad y la violencia en México tiene que ver con los miles y miles de muertos y desaparecidos. Para el otoño de 2017, con 117 000 homicidios y un incremento, sólo en ese año, de 27% en los homicidios totales y cerca de 85 000 asesinatos aparentemente relacionados con el crimen organizado, el gobierno de Peña Nieto había ya rebasado los umbrales históricos de la violencia heredada por la administración de Calderón (2006-2012).¹⁴ El saldo sombrío de la administración de Peña Nieto no ofrece lugar a dudas.¹⁵ Con 156 437 homicidios, 34 824 más que los 121 613 registrados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el sexenio de Calde-

¹⁴ “Semáforo de ejecuciones”, Semáforo Delictivo, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>; Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, “La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida”, *Reflexiones*, 2015, núm. 1, pp. 153-168.

¹⁵ Si Felipe Calderón cerró su periodo con 102 327 carpetas de investigación por homicidio doloso, en los seis años de gobierno de Peña Nieto se iniciaron 125 395 carpetas por ese mismo delito. Los totales anuales de incidencia delictiva del fuero común, de homicidios (dolosos, culposos y total nacional) para los años 1997-2017 pueden encontrarse en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior”, <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>; los reportes de incidencia delictiva de 2015 a 2018 con base en una nueva metodología se encuentran disponibles en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología”, <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>; véase también, Arturo Ángel, “Sexenio de Peña Nieto cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epn/>; Benito Jiménez, “Terminó Peña Nieto con 124 mil muertos”, *Reforma*, 22 de diciembre de 2018.

rón, las cuentas luctuosas de Peña Nieto rebasaron por mucho la barrera que ingenuamente, seis años atrás, se consideró insuperable por muchos.¹⁶ Las dinámicas violentas que acompañaron a las dos últimas administraciones han sido ya en parte responsables de un ligero descenso en la esperanza de vida de los mexicanos. Si en 2005 la esperanza de vida para las mujeres y hombres de México era de 77.8 y 72.6 años, respectivamente, las estimaciones para 2015 se habían reducido a 77.6 y 71.9 años.¹⁷

Ante la contundencia de estas cifras, los resultados de la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) no sorprenden. Con base en las percepciones del periodo marzo-abril de 2018, dicha encuesta identifica 2017 como el año en el que los ciudadanos mexicanos se sintieron más inseguros desde que el INEGI inició estos sondeos y su publicación. Mientras al comenzar el gobierno de Peña Nieto, 72.3% de los encuestados decían sentirse inseguros, al final de su administración esta cifra había aumentado a 79.8%. En comparación con 2012, cuando la tasa de prevalencia del delito fue estimada en 27 337 por cada 100 000 habitantes, cinco años después, más de 25 millones de personas de 18 años y mayores reportaron haber

¹⁶ INEGI, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, comunicado de prensa 347/19, 25 de julio de 2019, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

¹⁷ Además de la violencia, enfermedades crónicas como la diabetes han incidido también en la esperanza de vida de los mexicanos. Consejo Nacional de Población, “Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050”, <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>; Fabiola Martínez, “Violencia del crimen organizado ya afecta las estadísticas de mortalidad del país”, *La Jornada*, 19 de septiembre de 2018, https://www.jornada.com.mx/2018/09/19/politica/020n2_pol; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, “Síntesis de noticias”, 19 de septiembre de 2018, <http://www.innsz.mx/2018/Noticias/Sintesis19septiembre2018.pdf>

sido víctimas de por lo menos un delito. El resultado fue un incremento en la tasa de víctimas de delito a 29 746 por cada 100 000 habitantes. La estimación de la cifra negra para 2017 –el número de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa y carpeta de investigación– fue de 93.2% a nivel nacional. Tan significativo como estos datos ha sido el costo económico de la inseguridad para los hogares que, en términos de las pérdidas estimadas y los costos de ajustes y medidas preventivas, fue calculado en 299 600 millones de pesos o 1.65% del producto interno bruto (PIB).¹⁸

ANATOMÍA DE LA VIOLENCIA CRIMINAL

En las condiciones que hoy imperan en México, como en otras de violencia generalizada o guerra civil, no es en absoluto fácil distinguir entre combatientes y civiles o entre quienes se hallan inmersos en las economías ilícitas y sus violencias y quienes no lo están.¹⁹

Desde luego que civiles inocentes han sido víctimas de cruces de fuego y de otras formas de “daño colateral”, pero además, en ocasiones verdaderamente trágicas –como ocurrió durante las celebraciones de la Independencia en Morelia en 2008, cuando al menos ocho personas murieron y un centenar resultaron heridas, o en el ataque de agosto de 2011 al casino Royal en Monterrey, ordenado por los Zetas, que culminó en la masacre de 52 personas en medio de un incendio–,

¹⁸ INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018”, <https://inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

¹⁹ Adam Roberts, “Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?”, *Survival* (2010), núm. 3, pp. 115-135; Adam Roberts, “The Civilian in Modern War”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 12 (2009), pp. 13-51; Adam Roberts, “The Civilian in Modern War”, en Hew Strachan y Sibyllle Scheipers, *The Changing Character of War*, Oxford University Press, 2011, pp. 357-380; Vincenzo Ruggiero, *Crime and Markets*, Oxford, University Press, 2000.

han sido blanco directo y deliberado de la violencia.²⁰ La población civil también ha sufrido de manera directa o indirecta los efectos de esta violencia al ser utilizada, a veces, como escudo humano, o al ser expulsada y desplazada de manera violenta de sus comunidades. Y, en ocasiones cada vez más frecuentes, comunidades enteras han padecido también el reclutamiento forzado de menores. Es cierto que en la base de la noción de población civil está la convicción de que la persona no pertenece a ningún grupo armado y que, por consiguiente, está fuera del ámbito del conflicto o de la guerra. Sin embargo, en la práctica, esta distinción no se ha sustentado con facilidad. Desde siempre, las guerras –pero sobre todo las guerras civiles o asimétricas que predominan en la actualidad– han estallado y han tenido lugar en medio de la población. Es decir, las confrontaciones hoy ocurren en sitios habitados, con implicación profunda de la población “ya sea como público, como simpaticante, participante o víctima”.²¹

Como bien nos recuerda Adam Roberts, el que los civiles no sean parte de ejércitos profesionales no quiere decir que no estén involucrados o que no desempeñen múltiples y complejas funciones en escenarios bélicos. En efecto, los civiles pueden ser a la vez agentes y víctimas, estar tutelados por el derecho de guerra y ser, al mismo tiempo, estandartes de propaganda y actores en el teatro de las operaciones militares o participantes activos en las economías de guerra. Si la distinción entre civiles y combatientes es difícil de establecer en el contexto real de las guerras civiles y asimétricas, en la realidad de las economías ilegales, la distinción entre población civil y actores fuera de la legalidad resulta igualmente com-

²⁰ Pablo Ordaz, “Ocho muertos y un centenar de heridos en un ataque narcoterrorista en México”, *El País*, 17 de septiembre de 2008; Salvador Camarena, “Al menos 52 muertos en el ataque a un casino en Monterrey”, *El País*, 26 de agosto de 2011; Luciano Campos Garza, “A siete años del ataque al Casino Royale, hay averiguaciones contra exfuncionarios... y ninguno procesado”, *Proceso*, 24 de agosto de 2018.

²¹ A. Roberts, “The Civilian in Modern War”, *Yearbook...*, *op. cit.*, pp. 13-51.

plicada. Como han señalado de forma atinada Ian Taylor y Vincenzo Ruggiero, las economías ilícitas son en realidad “economías bazar”, en las que lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, se encuentran constantemente e interactúan de manera continua. De ahí que en estos espacios extralegales predomine una intensa fluidez y movilidad, y la distinción entre prácticas legalmente aceptadas y conductas criminales, o entre civiles y actores en situación de ilegalidad, tienda a desdibujarse.²²

En el caso de México, una mirada más cercana a las dinámicas violentas permite advertir cómo, después de todo, éstas no ha sido tan indiscriminadas. Por una parte, la controversia desarrollada por el gabinete de seguridad nacional (GSN) durante el sexenio de Felipe Calderón, suscitada por la serie de homicidios relacionados con la delincuencia organizada, no obsta para que puedan distinguirse diversos comportamientos violentos y apreciar las características propias de ciertas dinámicas violentas. De hecho, una vez que en función de determinadas particularidades se desgajan y aíslan las violencias, el análisis resulta mucho más complejo. En efecto, podemos distinguir, por un lado, las dinámicas asociadas a enfrentamientos entre grupos de traficantes y pandillas en disputa por rutas y cruces fronterizos y por el control de mercados locales de narcomenudeo. Y a éstas habría que añadir la violencia vinculada a la interacción entre autoridades y grupos criminales. Como hemos visto en los últimos años, no sólo la presión ejercida por autoridades, sino la infiltración y cooptación de estructuras locales y estatales de seguridad han

²² De acuerdo con la tesis de Ruggiero, la noción de bazar contempla la existencia simultánea de la legalidad y de la ilegalidad, y un movimiento y cambio constante de sus respectivas fronteras. En efecto, en estas economías bazar se intercambian bienes y servicios independientemente de su carácter legal o ilegal. V. Ruggiero, *op. cit.*, pp. 31-41; Ian Taylor, “Liberal Markets and the Republic of Europe: Contextualizing the Growth of Transnational Organized Crime”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

actuado como catalizadores de dinámicas violentas. Uno de sus efectos más visibles ha sido un aumento significativo en los atentados contra policías y militares. Y no sólo eso, en ambientes y espacios marcados por el recelo y la desconfianza, las víctimas también han sumado a funcionarios públicos federales en el cumplimiento de sus tareas y responsabilidades. Estas tres tendencias coinciden claramente con algunas de las tesis que están en el centro de la literatura crítica sobre el crimen organizado.

Sin duda, distintos factores, algunos legítimos, se conjugaron para cuestionar y eventualmente descartar la base de datos 2007-2011, recopilada por el GSN, de homicidios que parecían estar vinculados con el crimen organizado. Sin embargo, esos cuestionamientos no invalidaron del todo el panorama que se intentó aportar con esa base. Aunque estuvo apoyada en una metodología básica, esta sistematización de los homicidios dolosos trató de ofrecer una radiografía de aquellos asesinatos que pudieran estar relacionados con la delincuencia organizada. De este modo, con información recabada en el lugar de los hechos por las dependencias federales –Policía Federal (PF), Procuraduría General de la República (PGR), ejército, marina y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)– y analizada por expertos con base en criterios preestablecidos, este ejercicio buscó distinguir entre dos grandes categorías de asesinatos. Por un lado, aquellos que al presentar ciertas características –uso de arma de fuego de alto calibre, signos de violencia extrema, tiro de gracia, presencia de “narcomensajes”, entre otras– llevaban a suponer que habían sido perpetrados por la delincuencia organizada. Y, en el otro extremo, las defunciones ocurridas en enfrentamientos entre fuerzas públicas y grupos criminales.²³

Los datos estuvieron disponibles durante un tiempo en el portal en línea del Sistema Nacional de Seguridad Pública pero, ante las crecientes críticas y la presión ejercida por or-

²³ Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, pp. 383-386.

ganizaciones de derechos humanos, serían retirados en 2012.²⁴ A los ojos de activistas de derechos humanos, la ausencia de investigaciones judiciales que determinaran –más allá de toda duda razonable– el móvil de cada homicidio, no sólo cuestionaba la validez de la clasificación, sino que llevaba a la criminalización y revictimización de las víctimas. Sin embargo, ante la gravedad y mutación de la violencia en una verdadera epidemia, el retiro de esta base de datos no obstó para que expertos, consultoras y algunos de los principales diarios del país buscaran distinguir y mantener el registro de los homicidios relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado. Es cierto que los conteos varían significativamente, pero, como lo han subrayado Santiago Roel, director de Semáforo Delictivo, y David Ortiz, especialista en prevención del delito, el registro y localización de este tipo de homicidios no sólo ha contribuido a identificar aquellos territorios y rutas que las organizaciones criminales se disputan en un momento dado, sino también los sitios de trasiego y narcomenudeo. Difícilmente puede sobreestimarse la importancia de este tipo de información para el diseño y despliegue de estrategias de seguridad efectivas.²⁵

Al aislar los factores que en las últimas décadas han impulsado y reubicado la violencia en distintas latitudes de México, las conclusiones no sólo apuntan a lógicas afines, sino que parecen confirmar muchas de las tesis de los estudios sobre violencia criminal y crimen organizado.²⁶ Con

²⁴ *Ibid.*, p. 384.

²⁵ Benito Jiménez, “Consideran necesario contabilizar ejecuciones”, *Reforma*, 5 de enero de 2019.

²⁶ El contexto de ilegalidad en el que operan estos grupos no sólo propicia el recelo y la desconfianza, sino que hace de la violencia y la amenaza de violencia el instrumento privilegiado para dirimir y resolver disputas. Mónica Serrano Serrano, “Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2002, pp. 13-36. Un análisis más detallado de estas lógicas puede consultarse en Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University

base en estas lógicas y en función de los rasgos distintivos de un conjunto importante de homicidios violentos, en particular los que se perfilaban como ejecuciones, Guillermo Valdés, titular del Cisen durante el gobierno de Calderón, vio en los conflictos intestinos o en aquellos que enfrentaban a dos o más organizaciones la causa inmediata de estos homicidios.

En el periodo comprendido entre 2007 y 2011, de un total de 83058 homicidios dolosos registrados por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, 62%, es decir, 51501 homicidios violentos, habían sido ya relacionados con el crimen organizado. Y en las estimaciones más recientes de Lantia y *Reforma* encontramos que este porcentaje aumentó de manera considerable en los últimos años del gobierno de Peña Nieto. En efecto, al concluir su administración, el acumulado sexenal del “ejecutómetro” del diario *Reforma* calculaba un total de 37078 “narcoejecuciones”, cifra que la consultora Lantia había rebasado desde 2016, al estimar que en los primeros cuatro años del gobierno de Peña Nieto habían ya tenido lugar 39619 asesinatos vinculados al crimen organizado. Asimismo, en un análisis más detallado de los 21283 homicidios registrados en los primeros nueve meses de 2018, Lantia concluyó que 79.37% (es decir, 16983 asesinatos violentos) habían estado vinculados con el crimen organizado.²⁷ En el contexto de una oleada de homi-

Press, 1996, y en Diego Gambetta, *Codes of the Underworld. How Criminals Communicate*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2009.

²⁷ Las estimaciones de la página web Semáforo Delictivo se basan en el rastreo que, con una metodología propia, Lantia Consultores lleva a cabo de eventos relacionados con ejecuciones del crimen organizado que pueden, sin embargo, estar vinculadas a diferentes delitos y motivos. Con base en información proporcionada por distintos cuerpos de policía, Semáforo Delictivo considera que la mayor parte de las ejecuciones están vinculadas al mercado ilícito de drogas y están, a su vez, claramente relacionadas con la disputa violenta por el control de territorios. Véase Santiago Roel “Semáforo delictivo nacional”, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>; Semáforo Delictivo, “Semáforo de ejecuciones”, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>

cidios dolosos en la Ciudad de México en el verano de 2019, las autoridades capitalinas estimaron que de los 205 reportados entre el 1 de julio y el 21 de agosto, 72% habrían sido ejecuciones directas y 41% habrían resultado de confrontaciones (24), narcomenudeo (45) y extorsión (14).²⁸

La decisión de identificar y aislar estos asesinatos del conjunto global de homicidios dolosos no es para nada trivial. En efecto, en 2011, como ahora, las estimaciones sobre el porcentaje de asesinatos potencialmente imputables al crimen organizado han oscilado entre 62% y 80% del total de homicidios dolosos. Si estas estimaciones son correctas, tendríamos que preguntarnos sobre el impacto acumulado de la prohibición, de las políticas antinarco y de las sucesivas guerras contra las drogas, así como por su efecto en la disponibilidad de armas de fuego en la tasa global de homicidios violentos en México.

En un análisis más fino de las violencias y de los homicidios que tienen lugar en México, tendríamos que distinguir los asesinatos de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y de funcionarios públicos y políticos, pero también las muertes y homicidios de ciertos actores que, como ocurrió en Colombia, han sido particularmente vulnerables a la violencia criminal y político criminal en virtud de sus profesiones. Esto se refiere, desde luego, a periodistas y activistas, pero también a médicos y sacerdotes.

Los parámetros establecidos en la literatura sobre narcotráfico y crimen organizado, de hecho, apuntan a este tipo de escenarios. Además de llamar la atención sobre la competencia, con frecuencia violenta, entre actores y organizaciones criminales, subrayan también las consecuencias funestas que acompañan la interacción entre el mundo criminal y de la ilegalidad, y con el entramado estatal de la justicia y de las fuerzas de seguridad. La erosión de la moral de las policías, ante la imposibilidad práctica de imponer la prohibición de

²⁸ Gerardo Jiménez, “Ejecuciones directas, 78% de asesinatos,” *Excélsior*, 11 de septiembre de 2019.

ciertas transacciones, no es en absoluto extraña a estas lógicas, como tampoco lo es el riesgo de infiltración y cooptación de instituciones. Y otra consecuencia fatal de estas lógicas se refiere a los homicidios de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y de funcionarios públicos. En décadas recientes no sólo hemos sido testigos de un aumento considerable en el número de policías y elementos de las fuerzas armadas asesinados, sino de la desaparición y asesinato de funcionarios públicos. Según datos reportados por diversas fuentes, incluida la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en el periodo comprendido entre 2006 y finales de septiembre de 2018, un total de 583 policías federales, 4035 policías estatales y municipales, así como 542 soldados y 73 oficiales de la armada habían sido ultimados. Sólo en 2017, la cifra de policías asesinados alcanzó 561 y rebasó el registro anual de este tipo de muertes de las últimas tres décadas.²⁹ En los veinte meses comprendidos entre enero de 2018 y agosto de 2019, un total de 675 policías fueron asesinados.³⁰ Desde luego que la presión de las fuerzas del Estado sobre las organizaciones criminales no agota las posibles explicaciones acerca de estas muertes, ya que la infiltración criminal también ha sido un factor crítico, pero lo que es claro es que de una u otra forma, la violencia delincuencia ha tenido un papel importante en la matanza de policías, soldados y agentes del Estado. Según el Consejo de Seguridad Nacional, la gran mayoría de

²⁹ Marcos Muédano, “419 federales desaparecidos en once años”, *Excelsior*, 1 de abril de 2018; Dennis A. García, “Suman 583 los agentes de la Policía Federal caídos en servicio durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto”, *El Universal*, 3 de julio de 2018; Ignacio Alzaga, “En 2017 van más militares muertos que en todo 2016”, *Milenio*, 6 de septiembre de 2017; Pascual Beltrán del Río, “Quién condena los ataques contra las fuerzas armadas?”, *Excelsior*, 28 de septiembre de 2018; Karla Rodríguez y Dante de la Vega, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.

³⁰ La organización Causa en Común lleva un registro de cada policía asesinado, con nombre y apellido, y los estados en los que han sido victimados. “Registro de policías asesinados”, Causa en Común, <http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>

policías muertos habrían perecido en ataques directos de delincuentes y organizaciones criminales y cuatro de cada diez habrían sido ejecutados.³¹

Algo semejante ocurrió entre las fuerzas armadas. El informe “Estado global del personal del ejército y la fuerza aérea mexicana que por diferentes motivos causó baja en los años de 1985 al 31 de octubre de 2019” documenta un aumento de más de 300% en las bajas por desaparición durante el sexenio de Peña Nieto. A diferencia de los 45 casos reportados durante el periodo de Calderón, en el de su sucesor, se dieron de baja por desaparición 197 elementos del ejército y la fuerza aérea. Durante el sexenio de Peña Nieto, más de 50% de las desapariciones y asesinatos de elementos de las fuerzas armadas se concentraron en cuatro estados: Tamaulipas, Sinaloa, Michoacán y Guerrero. Y no está de más decir que muchos de estos homicidios y ejecuciones llevan impresas las huellas del narcotráfico y del crimen organizado.³² Como ocurrió en Medellín en 1990, cuando mediante jugosas recompensas Pablo Escobar desató una cacería de policías que dejaría un saldo de más de 500 agentes muertos, también en los códigos de los Zetas ha estado presente la consigna de asesinar militares y policías federales y la promesa de cuantiosas recompensas. En efecto, no sólo los Zetas generalizaron los ataques violentos contra miembros de las fuerzas armadas

³¹ Manuel Espino, “Policías, blanco de criminales; han asesinado a 160 en el año”, *El Universal*, 26 de junio de 2018; Gustavo Castillo García, “En 2017 murieron 561 policías, la cifra más alta en treinta años”, *La Jornada*, 24 de junio de 2018; “Suman 207 policías asesinados”, *Excelsior*, 31 de julio de 2018; Antonio Baranda, “Pega violencia a los policías”, *Reforma*, 31 de julio de 2018.

³² Es importante, sin embargo, subrayar que Sedena sólo comenzó a documentar casos de “probables desaparecidos” desde 2010 y a decidir darlos de baja por desaparición a los tres meses de no haber recibido señales o noticia de su paradero. Y que para los años de 2015, 2016 y 2017, el reporte no incluye información alguna. De los 242 desaparecidos, la inmensa mayoría (199) fueron soldados, 29 cabos, 8 sargentos y 3 tenientes. “Las cifras del mal”, *Semana*, 23 de noviembre de 2013, <https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3>

y de las policías, sino en sus mismas estrategias de reclutamiento se ufanaban de ofrecer mejores salarios y condiciones de empleo.³³

Además de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, también empleados de agencias federales han sido desaparecidos y asesinados, muchos de ellos en cumplimiento de sus responsabilidades. Hoy sabemos que empleados y encuestadores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), del Servicio de Administración Tributaria (SAT), del INEGI y del Instituto Nacional de Migración (INM) han sido secuestrados, desaparecidos y asesinados en Guerrero, Estado de México, Sonora, Chihuahua y Quintana Roo. Como ha ocurrido con muchas otras víctimas, la paranoia y el terror que hoy envuelven muchos rincones del país quizás propició que grupos criminales los confundieran con miembros de organizaciones rivales.³⁴

³³ Una de las escenas más macabras de fuerzas del orden asesinadas por los Zetas tuvo lugar en Guerrero, en diciembre de 2008, cuando capturaron y ejecutaron a sangre fría a ocho elementos del ejército y difundieron los videos con especial tesón. Aunque alrededor de estos hechos rondó la sospecha de venganzas por la protección que oficiales supuestamente brindaron a bandos opuestos, la reacción de los altos mandos de las fuerzas armadas fue cerrar filas en defensa de la institución. “Guerrero: La batalla por la plaza”, *Proceso*, 28 diciembre, 2008, <https://www.proceso.com.mx/88479/guerrero-la-batalla-por-la-plaza>; Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas inc*, Austin, University of Texas Press, 2017, pp. 67 y 80; Karla Rodríguez y Dante de la Vega, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019; Carlos Arrieta, “Se fue con la bandera nacional sobre el ataúd”, *El Universal*, 28 de enero de 2019; Ignacio Alzaga, “En sexenio anterior, 190 militares desaparecidos”, *Milenio*, 31 de diciembre de 2018.

³⁴ Las víctimas incluyen a por lo menos tres empleados de la CFE: dos que desaparecieron en Tierra Caliente, en junio de 2017, y uno más asesinado en Guaymas, Sonora, en diciembre de ese mismo año. Dos funcionarios del SAT desaparecieron en Tlatlaya, en 2016, y en marzo de 2015 tres empleados de Sedesol corrieron con la misma suerte en Atoyac Guerrero. Ese mismo año dos encuestadores del INEGI fueron secuestrados en Urique, Chihuahua, y un agente del INM fue violentamente asesinado

Desde 2011, en una carta dirigida al *Wall Street Journal*, el reconocido comandante y estudioso de la policía Joseph D. McNamara había llamado la atención sobre cómo la violencia en México había arrebatado ya la vida de altos funcionarios, generales y soldados, además de jueces, así como de oficiales de policía y civiles inocentes. Y no sólo eso, con una aguda intuición vaticinó que llegaría el momento en que incluso quienes estuviesen en serios apuros económicos no dudarían en rechazar estas responsabilidades públicas. Advirtió entonces que jurisdicciones enteras quedarían sin policías y que sólo quienes estuviesen en la nómina de los carteles estarían dispuestos a trabajar en el gobierno.³⁵ Esto sería justamente lo que ocurriría en algunos lugares de México; desde luego en municipios fronterizos de Chihuahua, como Guadalupe, en donde a raíz de la desaparición de la comandante Irma Erika en diciembre de 2010 –en medio de una cruenta disputa entre los carteles de Juárez y Sinaloa por los escasos kilómetros de frontera que permanecían sin muro y con poca profundidad del río Bravo– el municipio se quedaría sin policía. Tres años después, los esfuerzos de una nueva administración para establecer la Dirección de Seguridad Pública Municipal correrían con igual suerte. Luego de que más de diez vecinos rechazaran la oferta, Máximo Carrillo Limones asumiría finalmente el cargo, sólo para ser secuestrado por un comando armado y asesinado, en junio de 2015. Tras dos semanas en el cargo, su sucesor, Joaquín Hernández Aldaba “el único policía que quedaba vivo en esa localidad” sería

en Quintana Roo. Dennis A. García, “Carteles desaparecen a empleados federales a quienes confunden con agentes encubiertos”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2018.

³⁵ “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, *The Wall Street Journal*, 7 de junio de 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303657404576361921816035118>; además de haber sido jefe de policía en la ciudad de Kansas, Missouri, subinspector de análisis criminal de Nueva York y jefe de la policía de la ciudad de San José California (1976-1991), Joseph D. McNamara tuvo una trayectoria académica destacada en las universidades de Harvard y Stanford, así como de California, en Berkeley.

también “acribillado junto a su hijo” el 7 de julio de ese mismo año.³⁶

Sin duda, el aumento de los homicidios aparentemente relacionados con el crimen organizado y de los atentados contra funcionarios, policías y militares, ya sea como respuesta defensiva a la acción del gobierno federal o como consecuencia de *vendettas* asociadas a la infiltración y cooptación institucional, ofrecían ya claros indicios del tamaño del desafío de seguridad heredado por la administración de Peña Nieto. Pero la ola, sin precedente, de asesinatos de políticos y candidatos que acompañó la elección presidencial de 2018 obliga a reflexionar no sólo sobre la magnitud, sino sobre las implicaciones del asedio, por no decir cerco, que en diferentes rincones del país el narcotráfico y el crimen organizado han impuesto a las instituciones del Estado. Como ocurrió en Colombia durante las últimas décadas del siglo pasado, echando a veces mano de una violencia brutal y, en otras, de la corrupción, las organizaciones criminales han dejado ver su capacidad para comprometer, cooptar o doblegar la institucionalidad.

Bastan unos cuantos números para dar cuenta de esta encrucijada. En el contexto de la elección presidencial (septiembre 2017 al 1 de julio de 2018), 152 políticos fueron ultimados, 48 de éstos eran candidatos a puestos de elección popular y para finales de agosto, fecha en que oficialmente se dio por terminado el proceso electoral, 168 políticos habían sido asesinados.³⁷ La contundente victoria electoral del partido Morena

³⁶ Lucy Sosa, “El último policía de Valle”, en Alejandro Almazán, Daniela Rea y Emiliano Ruiz Parra (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017, pp. 13-23.

³⁷ Según el registro de la consultora Etelekt, los meses más violentos fueron mayo y junio, lo que subraya el peso de la competencia político-electoral. Entre los políticos asesinados después de la elección del 1 de julio, están: Enrique Equihua (PAN), quien había contendido por la regiduría en Teretán, Michoacán, muerto el 24 de julio de 2018; Eliseo Delgado, quien había sido electo presidente municipal de Buena Vista Michoacán, ultimado el 20 de julio de 2018, y Zenón Cocula (Morena), quien en la

y su candidato a la presidencia no logró detener esta oleada de violencia. Según el indicador de violencia política de la consultora Etelect, en el periodo de la transición, es decir, entre la elección del 1 de julio y el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el 1 de diciembre de 2018, no sólo cuarenta políticos fueron asesinados –incluidos dos alcaldes de Puebla y Michoacán, pertenecientes al Partido Verde Ecologista de México y a Morena), y dos regidores en Jalisco y uno más en Colima, uno del Partido de la Revolución Democrática, PRD, y dos de Morena)–, sino 13 más fueron secuestrados.³⁸ Y en los cuarenta primeros días de la nueva administración, diez políticos más fueron asesinados (siete de Morena, uno del Partido Acción Nacional y dos del PRI) en Oaxaca, Coahuila y Chiapas. La lista de políticos asesinados incluye seis alcaldes, 20 exalcaldes, 20 candidatos, 15 dirigentes partidistas, seis excandidatos, 38 militantes, 26 otros (regidores, regidores electos, síndicos, exfuncionarios y alcaldes electos). Guerrero y Oaxaca encabezan la lista con 26 y 24 políticos asesinados, respectivamente, seguidos por Puebla y Michoacán, con 15 cada uno, Estado de México con 12 y Veracruz con diez.³⁹ Es cierto que, con 3400 candidatos compitiendo por cargos de elección popular, los políticos asesinados representan apenas el 6% de dicho universo. Aun así, días antes de la votación, la violencia político-electoral obligó al presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, a subrayar que los procesos comiciales se habían insertado en un

última elección había contendido para regidor por Tlaquepaque, Jalisco, también asesinado el 20 de julio de 2018. Erika de la Luz, “Cierra proceso electoral; 168 políticos asesinados”, *Excélsior*, 29 de agosto de 2018; Beatriz Mojica García, “Elecciones y violencia”, *El Universal*, 8 de junio de 2018.

³⁸ Además de los cuarenta políticos asesinados, 24 familiares de políticos también perdieron la vida en hechos violentos. Erika de la Luz, “Transición deja 40 políticos asesinados”, *Excélsior*, 3 de diciembre de 2018.

³⁹ Alicia Pereda y Juan Carlos Zavala, “Van 10 políticos y un activista asesinados en actual sexenio”, *El Universal*, 10 de enero de 2019. Cabe mencionarse que en la nota citada se consigna asimismo el asesinato de 16 activistas.

“contexto de violencia que ya estaba ahí, el año pasado, con independencia de las elecciones”, pero también a reconocer que estos sucesos habían marcado 2017 como uno de los años “más violentos de la historia del país”.⁴⁰

En mayo de 2018, en una breve visita a México, apenas tres meses antes de su muerte, el ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, llamó la atención sobre las implicaciones de la violencia criminal para la democracia. Además de hacer patente su preocupación por una competencia electoral que tenía ya lugar con “altos niveles de violencia y crimen organizado” y mencionar los numerosos políticos, candidatos y familiares de actores políticos que habían sido blanco de agresiones, amenazas y asesinatos, el también miembro activo de la Comisión Global sobre Política de Drogas advirtió de la amenaza que la violencia criminal representa para las instituciones democráticas y para la democracia misma.⁴¹ Las consecuencias adversas de la prohibición y de este tipo de políticas para la democracia habían también sido señaladas en la citada misiva que McNamara había enviado pocos años atrás al *Wall Street Journal*. Además de aludir a los “vastos réditos de la prohibición” –cuyo margen de utilidad calculaba en 17 000%– o a la corrupción de oficiales y funcionarios públicos por la vía de la transferencia de estas rentas ilegales, el jefe de policía alertó sobre cómo la violencia entre organizaciones criminales había puesto en vilo a comunidades enteras. McNamara defendió la regulación mucho antes que otros altos funcionarios y exjefes de Estado, incluidos expresidentes mexicanos, se sumaran a la causa de la regulación, e incluso legalización, de los estupefacientes que hoy encabeza la Comisión Global de Drogas.⁴²

⁴⁰ Abraham Nava, “Matan a 523 políticos en proceso electoral, 152 eran candidatos o precandidatos”, *Excélsior*, 11 de julio de 2018.

⁴¹ Aurora Zepeda y Tania Rosas, “Violencia somete a la democracia: Annan”, *Excélsior*, 24 de mayo de 2018.

⁴² “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, art. cit. Además de haber sido jefe de policía en la ciudad de Kansas (Missouri), subinspector de análisis criminal de Nueva York y jefe de la policía de la ciudad de San José

Al término de la administración de Peña Nieto, a las miles y miles de víctimas de la violencia criminal, a los cientos de funcionarios, policías, militares y políticos asesinados en la ola que tiñó de rojo la elección de 2018, había que agregar el secuestro, desaparición o asesinato despiadado de periodistas, ministros de culto, médicos y activistas. Aunque difícilmente puede pensarse que todos estos homicidios y sucesos trágicos se deben a una misma causa, todo indica que estos actores han padecido de manera especial los efectos de la violencia criminal. En efecto, en virtud de las actividades propias de su profesión, periodistas, médicos, activistas y sacerdotes han sido especialmente vulnerables a la violencia criminal y político-criminal. Si bien la vulnerabilidad de médicos y sacerdotes apenas ha sido advertida, no ha ocurrido así con comunicadores y activistas. En efecto, en el ocaso del sexenio de Peña Nieto, el asesinato continuo de periodistas prendió por igual las alarmas de organizaciones internacionales y de asociaciones de comunicadores.

Entre el año 2000 y el cierre del gobierno de Peña Nieto, al menos 140 periodistas habían sido asesinados en México. Al terminar el sexenio la cifra había alcanzado los 47 comunicadores muertos y 25 desaparecidos.⁴³ Estos hechos habían llevado ya a la ONU a identificar a México, junto con Afganistán, como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. En ese mismo periodo, más de 700 periodistas

California (1976-1991) Joseph D McNamara tuvo una trayectoria académica destacada en las universidades de Harvard y Stanford y de California, en Berkeley. Las referencias a las declaraciones de McNamara se encuentran en “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, *The Wall Street Journal*, 7 de junio de 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303657404576361921816035118>

⁴³ La cifra documentada por Artículo 19 abarca a 22 periodistas asesinados bajo el gobierno de Fox, 48 con Calderón y 47 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. ARTICLE 19 México, *Facebook*, 19 de noviembre de 2018, <https://www.facebook.com/Articulo19/photos/a.571162446278686/2061682957226620/?type=1&theater>; véase también Mariluz Roldán, “Desde 2000, 140 periodistas asesinados, dice la CNDH”, *El Universal*, 30 de octubre de 2018.

y activistas habían buscado ya la protección del mecanismo especial que la Secretaría de Gobernación (Segob) había establecido justo con ese propósito.⁴⁴

A la advertencia de la ONU sobre los riesgos del periodismo en México, se sumó la denuncia de organizaciones internacionales como el Comité para la Protección de Periodistas, Reporteros Sin Fronteras y ARTICLE 19, entre otras, acerca de la extrema vulnerabilidad de los comunicadores ante el poder, ya sea del crimen organizado o de políticos o empresarios.⁴⁵ Sin embargo, las advertencias sobre el peligro que representa la delincuencia organizada para esta profesión –al amenazar y convencer a periodistas de desistirse de investigar o, más grave aún, al cooptar y tomar el control de la difusión de noticias en muchos rincones del país– no sólo no lograron detener el avance de una censura a punta de balas, sino tampoco el torrente de muertes de comunicadores en un país en el que, como subraya la columnista Paula Mónaco, “los periodistas asesinados... ya no son noticia, ni a nivel local ni para la prensa internacional”.⁴⁶ En efecto, en

⁴⁴ Fabiola Martínez, “Sigue en ascenso la cifra de periodistas protegidos, ya son 556, asegura Campa”, *La Jornada*, 16 de julio de 2017; Dennis A. García, “CNDH: violencia a periodistas llevará a naufragio social”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2017.

⁴⁵ Las historias reunidas en Alejandro Almazán, Daniela Rea y Emiliano Ruiz Parra (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017, como las 389 agresiones contra periodistas documentadas, sólo en la primera mitad de 2018, por Artículo 19 son una muestra tangible de las condiciones extremas en las que los periodistas son obligados a trabajar, y en muchos casos a esconderse o huir luego de publicar un reportaje o nota de investigación. Para las declaraciones de Fernando Garea Baragaño, presidente de la agencia española EFE, véase Horacio Jiménez, “Ataques de políticos, igual a balas del crimen: presidente de EFE”, *El Universal*, 16 de enero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ataques-de-politicos-igual-balas-del-crimen-presidente-de-efe>.

⁴⁶ Paula Mónaco Felipe, “Corren tiempos oscuros para el periodismo mexicano”, *The New York Times*, 11 de febrero de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/02/11/espanol/opinion/periodistas-asesinados-mexico.html>

las primeras semanas de 2019, el asesinato de los periodistas Rafael Murúa, en Baja California, y Jesús Ramos Rodríguez, en Tabasco, dos estados sacudidos por la presencia de organizaciones criminales, algunas con nexos con el entramado político, no sólo permitió advertir la sombra del crimen organizado, sino el total desamparo de los comunicadores.⁴⁷ Para el verano de ese mismo año, los homicidios de otros cuatro periodistas, Rogelio Barragán, director del portal Guerrero al Instante, en Morelos; Jorge Celestino Ruiz, en Xalapa, Veracruz; Edgar Nava, en Zihuatanejo, y Neyith Condes Jaramillo –quien al dirigir el portal El Observatorio del Sur, del Estado de México. Había denunciado extorsiones a manos de la Familia Michoacana–, elevaron a 11 la cifra de comunicadores asesinados en 2019. La imparable oleada de atentados contra periodistas y medios de comunicación, que a finales de julio de 2019 también incluyó un ataque con bombas molotov a la redacción del diario *El Monitor de Parral*, en Hidalgo del Parral, Chihuahua, obligó Jan Jarab, representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en México, a

⁴⁷ Como muchos otros periodistas, en 2017, Rafael Murúa comenzó a recibir mensajes intimidatorios de un sujeto presuntamente vinculado a la delincuencia organizada, que además de exigirle retirar un artículo, lo presionaba para publicar notas denunciando a la marina (Semar). Murúa no sólo hizo público el hostigamiento y las amenazas, sino que buscó la custodia del organismo de protección del gobierno para periodistas y defensores de derechos humanos. Además de ejercer la autocensura, se ausentó por un tiempo de Mulegé, su municipio. Tras regresar, en octubre de 2018, retomar el proyecto Radiokashana, y publicar una nota crítica del presidente municipal, volvió a denunciar amenazas. Rafael Murúa desapareció y su cuerpo fue encontrado el 20 de enero en la carretera Santa Rosalía-San Ignacio, en Baja California. “Rafael Murúa, el primer periodista asesinado en México en 2019”, *BBC Mundo*, 22 de enero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46954952>; Horacio Jiménez, “Balas políticas, peligrosas como las del crimen”, *El Universal*, 16 de enero de 2019; Sonia Corona, “Asesinado un periodista en Tabasco, el segundo en México en 2019”, *El País*, 12 de febrero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/02/09/mexico/1549746962_264248.html; Paula Mónaco Felipe, art. cit.

entregar al nuevo gobierno de López Obrador un informe con 104 recomendaciones.⁴⁸

Junto con los activistas –más de cuarenta asesinados desde 2006, cinco de ellos apenas en 2019– los ministros de culto no han corrido con mejor suerte.⁴⁹ Desde 2013, en los albores de la crisis de las autodefensas en Michoacán, cuando la Conferencia del Episcopado Mexicano denunció la indefensión, ilegalidad y terror en que vivían comunidades como Apatzingán –localidad en donde la diócesis había do-

⁴⁸ Las cifras de periodistas asesinados varían en función de la definición amplia o acotada de periodista y comunicador que se utilice. A finales de agosto de 2019, Aaron Mastache, titular de Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, reconoció que en los primeros nueve meses de la administración de López Obrador, 15 periodistas y 24 defensores fueron asesinados. La CNDH estimaba que, de 2000 a finales de agosto de 2019, 153 periodistas habían sido asesinados y 21 comunicadores, desaparecidos. En términos de activistas, entre 2006 y agosto de 2019, la CNDH estimó un total de 46 asesinados y seis desaparecidos. El reporte *Diagnóstico del mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas* llamó a dar prioridad a las causas que generan la violencia contra defensores y comunicadores, a dar reconocimiento público a la labor de los comunicadores, a monitorear periódicamente el cumplimiento de las recomendaciones. Emir Olivares Alonso, “Se compromete el gobierno a reforzar protección a periodistas”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019; Emir Olivares Alonso, “Denuncian a autoridades por revictimizar a comunicadores”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019; Teresa Moreno, “Condena ONU homicidio de tres periodistas”, *El Universal*, 6 de agosto de 2019.

⁴⁹ En octubre de 2017, en la presentación del estudio sobre el cumplimiento de los pronunciamientos de la CNDH en materia de agresiones a personas defensoras de los derechos humanos, el quinto vistorio de esa institución, Edgard Corzo Sosa, se refirió a 36 activistas asesinados desde 2006. En las primeras semanas de 2019, cinco activistas fueron asesinados. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “ONU-DH condena asesinato del defensor de derechos humanos Óscar Cazorla en Oaxaca”, México, 12 de febrero de 2019, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1227:onu-dh-condena-asesinato-del-defensor-de-derechos-humanos-oscar-cazorla-en-oaxaca&Itemid=265 ; Emir Olivares Alonso, “De 2006 a la fecha suman 36 activistas asesinados en México”, *La Jornada*, 5 de octubre de 2018; César Martínez, “Suman cinco activistas asesinados”, *Reforma*, 12 de febrero de 2019.

cumentado 920 asesinatos a manos del crimen organizado— hasta las polémicas iniciativas del obispo Salvador Rangel Mendoza, de la diócesis de Chilpancingo-Chilapa, encaminadas a reducir la violencia y a proteger comunidades de la sierra de Guerrero, la Iglesia católica ha sido también un actor protagónico en la crisis de inseguridad y violencia en México.⁵⁰

Aunque puede no haber un nexo lógico necesario entre el papel que han desempeñado figuras eclesíásticas y el número de sacerdotes asesinados, lo cierto es que su presencia en las comunidades más recónditas los ha dejado expuestos o en medio de los circuitos criminales y las dinámicas violentas.⁵¹ De ahí que no resulte extraño que, en octubre de 2017, Franco Coppola, nuncio apostólico en México, llamara la atención sobre la situación anómala de México, que sin estar en una guerra declarada, padecía una de las mayores cifras de homicidios en el mundo, situación que, desde luego, había afectado ya a la Iglesia católica. Más aún, de acuerdo con los datos de la Agencia Fides y del Centro Católico Multimedial (CCM), la violencia contra el clero había aumentado en los últimos años y ello se había reflejado en varias víctimas de plagio (delito que suele no ser denunciado por temor a po-

⁵⁰ “Mexico’s Peña Nieto faces ‘failed state’ in Michoacán”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 10 de enero de 2014; Carlos Arrieta y Astrid Rivera, “Hallan sin vida a cura; van 25 en el sexenio”, *El Universal*, 26 de agosto de 2018; Ernesto Martínez Elorriaga, “Encuentran muerto a cura desaparecido en Michoacán”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018; “América / México - Entre los países que no viven en guerra declarada, México posee el mayor número de homicidios de todo el mundo”, Agencia Fides, 10 de octubre de 2017, <http://www.fides.org/es/news/63040>; Juan Pablo Reyes, “México lidera la lista de muertes de curas”, *Excelsior*, 29 de diciembre de 2017; “Especiales del CCM. Evaluación del sexenio 2012-2018. Veintiséis sacerdotes asesinados”, Centro Católico Multimedial, 2018, <http://ccm.org.mx/2018/12/reporte-sacerdotes-20>

⁵¹ Eugenio Weigend y David Pérez Esparza, “Should Mexico adopt permissive gun policies? Lessons from the us”, *Mexican Law Review*, 2019, núm. 2, pp. 27-53; “Mexico’s Peña Nieto...”, art. cit.; C. Arrieta y A. Rivera, art. cit.; E. Martínez, art. cit.

ner en peligro la vida de los secuestrados) y cuarenta religiosos católicos asesinados en el periodo 2005-2017. El estudio elaborado por la Unidad de Investigaciones del CCM para el periodo 2012-2018 da cuenta de 26 sacerdotes y “agentes de evangelización asesinados”, incluidos dos sacerdotes de las diócesis de Zamora, en Michoacán, y de Ciudad Victoria, en Tamaulipas. Luego de desaparecer, respectivamente, en diciembre de 2012 y noviembre de 2013, el paradero de ambos permanece incierto. Buena parte de estos hechos se han concentrado en entidades claramente azotadas por la violencia criminal, entre los que destacan Guerrero, Michoacán, Estado de México, Veracruz, Chihuahua y Tamaulipas.⁵²

Desde luego que este análisis está lejos de ser exhaustivo y que sin investigaciones cuidadosas de cada asesinato es imposible llegar a conclusiones definitivas. Sin embargo, a la luz de lo hasta aquí expuesto, podemos aventurar dos. La primera apunta a que en determinados casos la violencia criminal pareciera comportarse con ciertas lógicas. Y si ello es cierto, la segunda conclusión nos llevaría a sostener que ciertos grupos, ciertos actores, parecen ser más vulnerables que otros.

LAS DIMENSIONES INTERNA Y EXTERNA DE LA CRISIS HUMANITARIA

Las explicaciones sobre las causas y la naturaleza de la crisis son numerosas, pero pueden resumirse en dos grandes vertientes: las que tienen que ver con la dimensión interna y las que aluden al entorno externo de la inseguridad. En efecto, entre los factores que contribuyeron a profundizar la crisis humanitaria en México, habría que destacar, por un lado, la

⁵² En agosto de 2019 el sacerdote católico Jesús Martín Guzmán Vega fue apuñalado y asesinado en una parroquia en la zona rural de Matamoros, Tamaulipas. El asesinato ocurrió a pocos días de que el prelado denunciara a policías estatales por el uso excesivo de la fuerza en contra de un hombre. Julia Leduc, “Asesinan a puñaladas a sacerdote en Matamoros”, *La Jornada*, 24 de agosto de 2019.

incapacidad del gobierno de Enrique Peña Nieto para enfrentar con éxito los retos de la inseguridad y contener la espiral de violencia y, por el otro, la extrema vulnerabilidad de México frente a Estados Unidos, tanto en términos de la ilimitada disponibilidad de armas provenientes del vecino país, de la insaciable demanda de drogas ilícitas del mercado estadounidense o de las constantes presiones para asegurar el acatamiento de las prioridades antinarcóticos de Washington. A continuación se tratará de mostrar cómo, al paso del tiempo, estas vulnerabilidades fueron reduciendo de manera significativa el margen de maniobra del gobierno mexicano para hacer frente a la crisis.

La dimensión interna

Al inicio de su gobierno, Enrique Peña Nieto anticipó un cambio importante en las políticas de seguridad que, en el periodo inmediato, habían desencadenado una “guerra contra el narcotráfico”. De entrada, la nueva administración dejó ver un cambio importante en el discurso, apartándose de la lógica belicista y enfatizando, en cambio, la dimensión social de la inseguridad y un compromiso con la prevención del delito. Se anunciaron entonces una serie de iniciativas cuyo propósito era dotar al nuevo gobierno con los elementos e instrumentos necesarios para hacer frente a la inseguridad. Tres grandes iniciativas estuvieron en el centro de la propuesta de seguridad de Enrique Peña Nieto: a) la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Segob y la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), b) la decisión de crear una nueva fuerza pública, la gendarmería y c) la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único.

A la vuelta de seis años el resultado fue poco menos que catastrófico. En efecto, al evaluar el programa de seguridad del gobierno de Peña Nieto, en función de estos objetivos, el fracaso de las políticas de seguridad se hace más que evidente.

De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Segob se cumpliría como estaba previsto. La propuesta de la gendarmería terminó reducida a una división de la PF. La iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano cuestionaría de tajo la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Segob.

Al terminar el periodo de Peña Nieto, no sólo el proyecto de la gendarmería no se concretaría, sino que la creación de la División de Gendarmería en la PF no se traduciría en un aumento importante de los efectivos totales de esta corporación.⁵³ En todo el sexenio de Peña Nieto, apenas se sumaron 400 elementos a la PF para formar una fuerza de 37 331 policías.⁵⁴ Con menos de 40 000 elementos, permaneció muy lejos del horizonte de los 200 000 elementos que diversos expertos han estimado como mínimo indispensable para un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados.⁵⁵

En lo que se refiere a la propuesta del mando único, la imposibilidad de asegurar la mayoría calificada en el Senado

⁵³ Al terminar el sexenio de Peña Nieto, la División de Gendarmería de la Policía Federal tendría formación policial y un complemento de formación militar, pero sólo contaría con 5 000 elementos civiles. Álvaro Vizcaíno, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre de 2018, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁵⁴ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*, México, 2018, <https://www.gob.mx/epn/articulos/sexto-informe-de-gobierno-173378?idiom=es> (consulta de febrero de 2019)

⁵⁵ Las estimaciones parten de comparaciones básicas, incluidas las coberturas de policía de países como España y Colombia. En el primero, con un territorio de 504 000 kilómetros cuadrados y dos policías nacionales, el gobierno cuenta con una fuerza de más de 150 000 elementos. Mientras tanto, los efectivos de la Policía Nacional de Colombia, que entre 2009 y 2018 aumentaron en 15%, alcanzan un total de 174 968 elementos (personal uniformado y no uniformado). Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 377, nota al pie de página 277; República de Colombia, Policía Nacional, “Informe de gestión 2018”, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>

para conseguir la aprobación de cambios a la Constitución –en especial al artículo 115, relativo al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados– empujó al gobierno de Peña Nieto a recurrir a diversos métodos, incluida la amenaza de retención de participaciones federales, para empujar de facto el modelo del mando único. Éste se adoptó en algunos estados, incluidos Guerrero, Morelos y Veracruz, a veces bajo el impacto de estas presiones y, en ocasiones, también de conformidad con las decisiones de sus gobernadores. De este modo, en Guerrero, para finales de 2017, de un total de 81 municipios, incluido Acapulco, 53 se habían sumado al mando único, mientras que en Morelos, con excepción de la capital, el gobierno estatal logró firmar un convenio con 33 ayuntamientos. En Michoacán, seguramente la intervención federal abrió el camino a la adopción del mando único, en mayo de 2014, por la gran mayoría de los municipios de la entidad: 108 de 111. Ese mismo año, el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, anunciaba también una nueva policía estatal, la Fuerza Civil Veracruz. Gracias en parte a los cambios introducidos en estos estados, en diciembre de 2017, hacia el final del sexenio, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presumía que en más del 70% de los municipios del país, es decir en 1773 de 2469, se había establecido ya el mando único.

Importa también anotar que, como sucedió en sexenios anteriores, al frente de muchos de estos mandos estuvieron figuras militares. Sin embargo, al igual que en experiencias previas, ello no parece haber afectado gran cosa el estado lamentable, por no decir catastrófico, en el que se mantuvieron las corporaciones policiales locales y estatales. Según el diagnóstico que entregó en 2018, al cierre de la administración, Álvaro Vizcaíno Zamora, todavía secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, más de la mitad de los municipios del país aparecían sin policía o con agencias de policía de menos de diez elementos y sólo 413 contaban con

corporaciones de más de 50 efectivos.⁵⁶ En términos prácticos, la situación de las corporaciones estatales no era mejor. En sus esfuerzos por definir los parámetros básicos de un índice de desarrollo policial, la organización Causa en Común se topó con un escenario de verdadero subdesarrollo policial. El estudio dejó ver cómo en 26 de las 32 entidades federativas sencillamente no existían academias de policía, que veinte corporaciones estatales no contaban con criterios públicamente establecidos para definir el perfil de cargos y mandos, y que por lo menos 13 estados carecían de leyes que definiesen con precisión las prestaciones mínimas de los policías. A todo esto, se sumaba una situación generalizada de claro incumplimiento de los lineamientos de certificación. En efecto, en 31 de 32 entidades federativas, mandos y elementos que no contaban con controles de confianza vigentes permanecían en las filas de sus corporaciones.⁵⁷

La debilidad institucional de las policías municipales y estatales en México había sido ya identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en el país, sin embargo, la fuga de Joaquín Guzmán Loera del penal del Altiplano en julio de 2015 cuestionaría de raíz la estrategia

⁵⁶ Al cierre de la administración de Peña Nieto, 651 municipios del país no tenían policía propia, es decir, en 26.4% de los municipios no existe policía y en 661 municipios, 25% del total, la policía local cuenta con menos de diez elementos. A. Vizcaíno, *art. cit.*

⁵⁷ Como nos recuerda David Blanc, en 1995, gracias a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de la ley general que estableció las bases de su coordinación, la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en materia de carrera policial fue por primera vez reconocida. En ese entonces, el objetivo era limitado y se refería básicamente a homologar los procesos de ingreso, formación, permanencia, desarrollo, promoción y separación del servicio de todos los policías. Catorce años después, en 2009, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGNSP) estableció los lineamientos para un modelo policial homologado. Con base en esquemas de formación, promoción y profesionalización, certificación, régimen disciplinario, prestaciones, etc., se intentó establecer un piso común para el desarrollo policial. David Blanc, “Indepol: la medida del subdesarrollo policial en México”, *Nexos*, 20 de noviembre de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>

de Peña Nieto y, sobre todo, la lógica que llevó a la centralización de las decisiones y responsabilidades de seguridad en la Segob. No tiene sentido detenerse en los detalles de dicha recentralización, pero vale la pena reparar en un último dato, que ofrece una imagen tangible de las vulnerabilidades heredadas de la administración de Peña Nieto: el volumen de armas confiscadas. La reducción drástica en el número de armas decomisadas no sólo se suma a la lista de fracasos del gobierno peñista, sino que es un factor que repercute de manera directa en la incidencia y los umbrales de violencia. Si se observan las cifras en las últimas administraciones, encontramos que en la de Fox (2000-2006) el total de armas de fuego confiscadas fue de 37 385, mientras que en el siguiente sexenio aumentó 437%. En efecto, durante el gobierno de Calderón, fueron decomisadas 163 420 armas de fuego. En contraste, información de la Sedena y del V Informe de Gobierno de Peña Nieto deja ver un desplome en este indicador, al caer a 46 494 armas confiscadas en el penúltimo año de su administración.⁵⁸ Como se apuntó, el decomiso total de armas no sólo tiene importancia porque incide en la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, sino porque influye de manera importante en las dinámicas violentas. Es sumamente revelador observar, por ejemplo, que mientras en los sesenta apenas 15% de los homicidios se perpetraban con armas de fuego, dicha proporción aumentó a 20%, en 1997, y a 39%, en 2007, y casi se duplicó diez años después, para alcanzar más del 67% del total de homicidios registrados en México, en 2017. Según datos del INEGI, en 2018 la proporción de homicidios relacionados con armas de fuego había concentrado ya 70% del total nacional.⁵⁹ La cifra correspondiente para la Ciudad

⁵⁸ “Cartel capabilities will increase in Mexico”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre de 2016; Rafael López, “En tres sexenios decomisan 247 299 armas al narco”, *Milenio*, 24 de enero de 2018.

⁵⁹ Aunque las cifras varían, según las fuentes que se consulten, resulta innegable la tendencia hacia un aumento vertiginoso de los homicidios asociados a armas de fuego en México. Véase, entre otros, David Pérez Esparza y Eugenio Weigand, “The illegal flow of firearms from the United

de México durante una ola de asesinatos en julio y agosto de 2019 fue de 56.58% del total de homicidios dolosos registrados en esos meses.⁶⁰

La dimensión externa

Mientras en el ámbito interno la disponibilidad de armas y la incontenible demanda de drogas –exacerbada, a su vez, por la epidemia de consumo de opiáceos en Estados Unidos– propició una reconfiguración de poder en favor de las organizaciones criminales, las presiones de Estados Unidos, en particular los constantes pedidos de extradición de delincuentes y narcotraficantes, no hicieron sino fragmentar y enardecer la competencia criminal, y limitar enormemente la posibilidad de impulsar esquemas de estabilización y contención de la violencia.⁶¹ Como en Colombia, la demanda de entregar a líderes del narcotráfico para ser juzgados en cortes estadounidenses no sólo ha marcado las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico, sino que ha sido un detonador de la fragmentación y competencia violenta entre las organizaciones del tráfico de drogas. En 2012, la entonces directora de la Drug Enforcement Administration (DEA), celebró la cooperación que Estados Unidos y México habían mantenido en materia de narcotráfico y se refirió a los más de 500 delincuentes extraditados a su

States into Mexico: A state-level trafficking propensity analysis”, *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security* (2015), núm. 2, pp. 115-125; Inegi, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, *op. cit.*; Yani Limberopulos Fernández, “Homicidios con armas de fuego: contraste de fuentes”, *Nexos*, 10 de abril de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=99>

⁶⁰ G. Jiménez, art. cit.

⁶¹ Romain Le Cour Grandmaison *et al.*, “No more opium for the masses. From the US Fentanyl Boom to the Mexican Opium Crisis”, *Noria*, 10 de febrero de 2019, <https://www.noria-research.com/no-more-opium-for-the-masses/>

país durante las administraciones panistas de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Aunque las extradiciones de nacionales mexicanos continuaron y alcanzaron un total de 440 para el periodo 2010-2015, la llegada de Peña Nieto parecía amenazar con interrumpir esta tendencia. En efecto, mientras su administración demandaba reciprocidad y señalaba con preocupación que Estados Unidos, en ese mismo periodo, sólo hubiese entregado a 81 delincuentes reclamados por México, Washington lamentaba que las extradiciones de México bajo el gobierno priista hubiesen caído en más de 50%.⁶²

La huida de Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera, líder del cartel de Sinaloa del penal del Altiplano en julio de 2015 daría un giro a las relaciones entre México y Estados Unidos y volvería a poner en el centro el tema de la extradición. En efecto, en menos de un año, en mayo de 2016, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) autorizaría la extradición del Chapo y en enero de 2018, ya en vísperas de la toma de posesión del presidente Donald Trump, con el fin de contener la crisis y recuperar el control sobre la relación bilateral, la PGR y la SRE anunciaron que, agotadas las instancias legales

⁶² Durante los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe, el gobierno colombiano entregó a las autoridades estadounidenses más de 1100 ciudadanos colombianos. Sin embargo, en 2008, la extradición en paquete de 14 líderes paramilitares desató un acalorado debate en torno a las implicaciones de la extradición para la justicia colombiana y la impunidad por delitos graves contra los derechos humanos. Más de dos décadas de extradición habían dejado ver con una claridad llana las prioridades de Washington: los delitos de droga imperarían sobre las violaciones graves de derechos humanos, incluidos los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de Colombia resolvió que no podría proceder la extradición por delitos de drogas cuando ello pudiera vulnerar los derechos de las víctimas o resultase en impunidad por delitos de lesa humanidad. En México, durante la administración Vicente Fox, fueron extraditados 219 nacionales mexicanos a Estados Unidos y la cifra en los años del gobierno de Felipe Calderón rebasó los 300. “Colombian and Mexican Extradition norms will diverge”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 9 de octubre de 2015.

nacionales, se habían cumplido los requisitos establecidos por el tratado bilateral de extradición.

Las demandas y expectativas de extradición de Washington se han reflejado en la estrategia de seguridad seguida por sucesivos gobiernos mexicanos. Las listas de objetivos prioritarios que claramente obedecen a la misma lógica se han convertido en una pieza clave de dicha estrategia. En efecto, una vez capturados, estos objetivos de “alto valor” o blancos prioritarios estarán seguramente en la lista de delincuentes solicitados por Estados Unidos para su extradición.

En septiembre de 2018, en su sexto y último informe de gobierno, el presidente Peña Nieto anunció una victoria aún parcial, pero no por ello menos significativa: la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios identificados como los delincuentes de mayor peligro para México. Aunque no sabemos cuántas de estas capturas se originaron en las listas de extradición provenientes de Washington, lo que sí sabemos es que la detención de la inmensa mayoría de los blancos prioritarios no se tradujo en una reducción tangible de la violencia y la inseguridad que hoy afectan a buena parte del territorio mexicano.⁶³

En efecto, la recaptura del Chapo Guzmán permitiría al gobierno de Peña Nieto anunciar con bombo y platillo los 110 objetivos prioritarios neutralizados, pero en modo algu-

⁶³ Los nombres de los 95 objetivos capturados y los 14 líderes muertos en enfrentamientos entre delincuentes y autoridades han sido divulgados gracias a un litigio en materia de transparencia y acceso a la información del diario *El País*. Las bajas y capturas han afectado de manera especial a los Zetas, con 28 miembros detenidos y cinco caídos, y al cartel de Sinaloa, con 21 miembros detenidos y tres abatidos. Sin embargo, en la lista de objetivos prioritarios figuran aún dos nombres sobresalientes: Ismael “Mayo” Zambada, posible sucesor del Chapo en el cartel de Sinaloa, y Nemesio Oseguera, el Mencho, líder de un cartel en pleno ascenso: el Jalisco Nueva Generación (CJNG). Zorayda Gallegos, “Los nombres de los 95 objetivos capturados y los 14 asesinados en enfrentamientos entre delincuentes y autoridades”, *El País*, 18 de julio de 2018; Victoria Dittmar, “Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México”, *Insight Crime*, 24 de septiembre de 2018.

no clamar victoria sobre las dinámicas violentas que amenazaban ya con superar las marcas de homicidios establecidas anteriormente por la administración de Calderón. Las secuelas del traslado del Chapo a Ciudad Juárez y de su entrega a las autoridades estadounidenses, en enero de 2017, dejaron al descubierto los signos ominosos de estos logros. En efecto, como había sido el caso con otras capturas y extradiciones, la entrega del Chapo desataría una guerra sin cuartel por la sucesión del liderazgo en el cartel de Sinaloa, con reverberaciones en diferentes regiones y estados del país. Para el verano de 2018, las dinámicas violentas y sus manifestaciones cruentas obligarían al general David Petraeus, de visita en México, a advertir que sin esfuerzos significativos para establecer y consolidar capacidades de inteligencia y de justicia incorruptibles, la estrategia de “decapitación” de objetivos prioritarios estaría destinada al fracaso.⁶⁴

Lo que el general Petraeus no tuvo a bien recordar fue la conclusión a la que desde los veinte llegaron expertos y criminólogos estadounidenses sobre la imposibilidad de construir instituciones de policía y justicia blindadas e incorruptibles en un contexto dominado por la prohibición y por la presencia de pujantes economías ilícitas. Para entonces, Renato Sales Heredia, comisionado nacional de Seguridad, reconocía que el cartel de Sinaloa se habría “fragmentado”..., pero permanecía “poderosísimo”, y a su sombra había surgido ya otra formidable organización: el cartel Jalisco Nueva Generación. De este modo, Sales Heredia llamó la atención sobre la dimensión externa de la crisis de seguridad y de violencia en México. En su opinión, no era un tema que podía reducirse a “policías y ladrones” e insistió en la necesidad de entender que “hay factores internos y externos que provocaron el aumento de la violencia”. Además de la fragmentación del cartel de Sinaloa, se refirió al flujo de armas, a la crisis de opiáceos en Estados Unidos y a las más de 64 000 muertes registradas

⁶⁴ Jorge Ramos, “Los jefes de las bandas fueron reemplazados: extitular de la CIA”, *Excélsior*, 16 de agosto de 2018, p. 1.

en el vecino país por sobredosis de heroína y fentanilo.⁶⁵ Y como muchos otros expertos, vio en la “prohibición de la venta de opiáceos sin receta en Estados Unidos” uno de los principales catalizadores que había contribuido a “desatar una guerra por la producción y tráfico de heroína y opioides sintéticos desde México”. De ahí que, en su opinión, ésta fuese una problemática vinculada a contextos sociológicos, económicos, políticos y geopolíticos.⁶⁶

En efecto, la imposición repentina de mayores restricciones a la prescripción de opiáceos legales en Estados Unidos, como la oxycodona, y la ausencia de programas de tratamiento para una población que ya está en condiciones de adicción abrirían una enorme ventana de oportunidad a abastecedores de heroína ilegal, incluidas las organizaciones criminales mexicanas, que de inmediato buscaron cubrir la demanda de cerca de dos millones de adictos.⁶⁷ Pero si los márgenes de

⁶⁵ El fentanilo es una droga extremadamente potente y rentable que parece haberse convertido en el nuevo giro de los carteles mexicanos, en especial del cartel Jalisco Nueva Generación. Ya sea a partir de la producción en laboratorios propios o mediante abastos chinos, las organizaciones criminales mexicanas han incursionado ya en este mercado al detectar el potencial generado por la crisis de opioides en Estados Unidos. Con base en algunos decomisos, se ha podido detectar la intención de algunas organizaciones de vender fentanilo en pastillas presentadas como oxycodona. Azam Ahmed, “Drug That Killed Prince is Making Mexican Cartels Richer, US, Says”, *The New York Times*, 9 de junio de 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/10/world/americas/drug-that-killed-prince-is-making-mexican-cartels-richer-us-says.html>

⁶⁶ “La violencia en México, entre la guerra de carteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero de 2018, https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_BlitjqqJHf.html; Ignacio Alzaga, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril de 2018; Dennis A. García, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.

⁶⁷ Según Juan Ramón de la Fuente, en Estados Unidos se prescriben 650 000 recetas de opioides al día y muchas más dosis se consiguen en el mercado negro. Entre las principales variedades, destacan la metadona, la codeína y el fentanilo. Juan Ramón de la Fuente, “Las dos guerras”, *El Universal*, 29 de mayo de 2017.

ganancia de la heroína eran de por sí formidables –ya que de un estimado de 6000 dólares por kilogramo en México o en Colombia, exportado a Estados Unidos, el precio podía elevarse a 80000 dólares–, los márgenes de utilidad del fentanilo –una droga sintética que, a diferencia de la amapola, se produce en laboratorios– rebasaron todas las expectativas. Según algunas estimaciones, un kilogramo de fentanilo comprado en China por aproximadamente 5000 dólares, al mezclarlo con otros insumos, como talco o cafeína, puede llegar a rendir hasta 24 kg y cada uno puede venderse en el equivalente de un kilogramo de heroína, lo que da un margen de ganancia total de hasta dos millones de dólares.⁶⁸

Desde 2015, las autoridades estadounidenses han advertido sobre una epidemia de abuso de fentanilo y han observado una relación entre decomisos (creciente disponibilidad de esta droga) y sobredosis y muertes. Entre finales de 2013 y finales de 2014 más de 70 000 estadounidenses murieron debido a sobredosis de esta sustancia y su consumo ha sido interpretado como evidencia de una epidemia de adicción generada por analgésicos legalmente prescritos. En 2015, esta dependencia de opiáceos cobró la vida de 33 000 personas en Estados Unidos (aproximadamente 90-91 al día) y se calculaban cerca de dos millones de adictos de estas sustancias en Estados Unidos.⁶⁹

Aunque la epidemia de abuso de opiáceos ha sido la fase más trágica y visible del consumo de drogas en Estados Unidos, integra un mercado que incluye a 30.2 millones de

⁶⁸ Desde 2015, las autoridades estadounidenses han advertido sobre una epidemia de abuso de fentanilo y han observado una relación entre decomisos (creciente disponibilidad de esta droga) y sobredosis y muertes. Las agencias de seguridad han encontrado ciertos paralelos entre los patrones de distribución de heroína y los de fentanilo. Azam Ahmed, *art. cit.*; Azam Ahmed, “Drug That Killed Prince...”, *art. cit.*

⁶⁹ Michael D. Shear y Abby Goodnough, “Trump Plans to Declare Opioid Epidemic a National Emergency”, *The New York Times*, 10 de agosto de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/10/us/politics/opioid-trump-emergency.html>

usuarios crónicos (es decir, que hayan consumido un estupefaciente cuatro o más veces en el último mes) en por lo menos cuatro grandes segmentos: marihuana, cocaína, metanfetaminas y heroína. Como ocurrió en décadas anteriores, en los últimos años se han observado cambios en las preferencias de los consumidores y epidemias que explican los cambios y volúmenes de consumo. Entre 2006 y 2016, el consumo de cocaína, la droga que estuvo en la cúspide de la moda en las últimas décadas del siglo pasado, se redujo considerablemente de 40% a 16% del volumen total. Sin duda, la cocaína ha sido sustituida por la marihuana como la droga preferida de los estadounidenses. Y si bien hoy se produce legalmente en varios estados de la Unión Americana, esto no ocurre con la heroína o la metanfetamina, cuyos volúmenes de consumo se incrementaron en 45% y 43% respectivamente. En ambos mercados, cuyo valor ha sido estimado en 70 000 millones de dólares, desde luego figuran las organizaciones criminales mexicanas y parecen seguir teniendo una participación importante en el abastecimiento ilegal de marihuana en aquellos estados en donde el producto no ha sido aún legalizado. Para dar una idea del poder de atracción que ejerce el mercado ilegal de drogas para las organizaciones criminales mexicanas y, desde luego, de otros países, baste mencionar que sólo en 2016 los consumidores estadounidenses erogaron cerca de 146 000 millones de dólares en estas cuatro sustancias ilícitas.⁷⁰

No se puede terminar de analizar las dimensiones externas de la seguridad sin abordar el tema de las armas. La vecindad con el mayor productor y el más grande exportador e importador de armamento sería suficiente para explicar la vulnerabilidad de México en este sentido. En efecto, no sólo los cambios en las regulaciones y leyes de armas de fuego estadounidenses, sino también las operaciones encubiertas

⁷⁰ Gregory Midgette *et al.*, *What America's Users Spend on Illegal Drugs, 2006-2016*, RAND Corporation, 2019, [https://www.rand.org/pubs/research_ch_reports/RR3140.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3140.html)

desplegadas por Washington, concretamente el operativo Rápido y Furioso, vigente entre 2006 y 2011, han tenido un claro impacto en los niveles de violencia registrados en el sur de la frontera entre México y Estados Unidos.⁷¹

En las últimas décadas, dos cambios en la legislación de armas y en la política regulatoria correspondiente en el vecino del norte aumentarían de manera significativa la oferta y disponibilidad (producción más importaciones) de armas en Estados Unidos y la consecuente vulnerabilidad de México al tráfico ilegal de éstas desde ese país. El primer cambio se refiere a la expiración en 2004 de la prohibición que desde 1994 había impedido la venta de armas de asalto. El segundo fue resultado de la entrada en vigor al año siguiente, en octubre de 2005, de la legislación para la protección del comercio legal de armas, la Protection of Lawful Commerce in Arms Act (PLCAA), que redujo el espectro de posibles demandas legales en contra de la industria de armamento en Estados Unidos.⁷² Estos cambios en la legislación difícilmente podrían explicarse sin tomar en cuenta el poder e intenso cabildeo desplegado por la National Rifle Association (NRA), el *lobby* de armas en Estados Unidos.

Es cierto que el peso de la segunda enmienda y la enunciación del derecho del “pueblo” a poseer y portar armas ha

⁷¹ La lógica detrás de este operativo era seguir la pista desde pequeños traficantes de armas hasta la cima de los carteles de drogas, sin embargo, la pérdida de cientos de armas y el asesinato de un agente de la Patrulla Fronteriza darían la razón a quienes habían alertado sobre el riesgo de pérdida de control de la operación. En 2007, cuando los gobiernos de ambos países reconocieron que las armas de fuego, muchas estadounidenses, habían agravado la violencia en México, un informe de la us Government Accountability Office (GAO) reportaría que 70% de las armas confiscadas en México y rastreadas por la AFT habían salido de armerías en Estados Unidos. “Cartel capabilities will increase in Mexico”, art. cit.

⁷² E. Weigen y D. Pérez Esparza, *op. cit.*; David Copel, “The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and Policy”, *The Washington Post*, 24 de mayo de 2016, https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b

sido un factor fundamental en una cultura permisiva al respecto. Pero también lo es que la NRA ha desempeñado un papel fundamental en la interpretación y ampliación del significado de este derecho. Además de erigirse en el baluarte de la segunda enmienda, en las últimas cuatro décadas ha sido un poderoso propulsor de leyes y medidas que han ampliado considerablemente el margen de acción de los proveedores de armamento. Desde los límites impuestos en 1996 a la investigación en el Center for Diseases Control and Prevention en temas de salud relacionados con la violencia armada, o la enmienda introducida en 2003 por el congresista republicano Todd Tiahrt, que prohibió a la Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) revelar información sobre rastreos de armas, hasta la expiración en 2004 de la legislación sobre armas de asalto y la promulgación, un año después, de la PLCAA, el peso de las campañas de este *lobby* ha sido evidente.⁷³

El impacto combinado de estas medidas se reflejaría casi de inmediato en la producción y disponibilidad de armas en Estados Unidos. En efecto, en sólo una década, entre 1993 y 2013, el volumen prevaleciente de armas en Estados Unidos (producción y disponibilidad) aumentó de ocho millones de unidades a cerca de 14 millones.⁷⁴

Este volumen permite explicar que Estados Unidos hoy concentre el 42% del total mundial de armas en posesión de civiles y que, de acuerdo con estimaciones del Pew Research Center, 31% de los adultos de ese país posean un arma. Aunque las encuestas más recientes apuntan a un creciente apoyo a medidas de control de armas, no debe sorprender que el aumento descomunal en la oferta –conjuntamente con legislaciones que en 45 estados de la Unión Americana per-

⁷³ D. Copel, art. cit.; E. Weigend y D. Pérez Esparza, *op. cit.*

⁷⁴ David Pérez Esparza, “Firearms trafficking in Mexico. The impact on crime, violence and human rights”, ponencia presentada en el seminario “El papel y responsabilidad de las fuerzas armadas y federales en la crisis de seguridad”, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales y Open Society Justice Initiative, 9 de febrero de 2017.

miten alguna forma de portación de armas y que en 27 autorizan su uso cuando una persona considera que su vida está en peligro—, tuviese consecuencias significativas en México.⁷⁵ Si bien la tendencia no ha seguido una trayectoria uniforme, como apuntamos antes, desde finales de la década de los noventa el aumento en los homicidios relacionados con armas de fuego en México resulta innegable.

El impacto de estas políticas al otro lado de la frontera de Estados Unidos con México no es difícil de imaginar. Aunque la mayor disponibilidad de armas no explica, por sí misma, la aparición y auge de organizaciones criminales violentas, no puede entenderse la intensificación de la cruenta competencia criminal sin tomar en cuenta los cambios que han tenido lugar en el mercado de armas de Estados Unidos. De hecho, los estudios que han analizado y comparado los umbrales de violencia observados en la frontera entre México y aquel país dejan ver contrastes importantes del lado de México. Por ejemplo, para el periodo 2004-2006, los municipios mexicanos al sur de California, en donde la prohibición de armas de asalto se mantuvo gracias a la promulgación de leyes locales restrictivas, arrojaron tasas de homicidio 40% más bajas que los municipios al otro lado de la frontera con Arizona y Texas, en donde la prohibición fue desmantelada.⁷⁶

Ello permite explicar que, en 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos reconocieran conjuntamente que las armas de fuego, muchas de origen estadounidense, habían azuzado la violencia del narcotráfico en México.⁷⁷ La ilimitada disponibilidad de armas en el mercado del país vecino,

⁷⁵ “¿Cuál es el impacto de la venta de armas en Estados Unidos en la violencia en México?”, *Nexos*, 30 de agosto de 2011, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3382>; Barney Jopson y John Burn-Murdoch, “us gun ownership: a deadly love affair”, *The Financial Times*, 6 de octubre de 2017, <https://www.ft.com/content/ec6ad756-a915-11e7-93c5-648314d2c72c>; Oxford Analytica, “Cartel capabilities will increase in Mexico”, art. cit.; D. Pérez Esparza y E. Weigend, *op. cit.*

⁷⁶ *Loc. cit.*

⁷⁷ “Cartel capabilities will increase in Mexico”, art. cit.

al igual que los cambios en los ciclos de demanda de drogas ilícitas en Estados Unidos, han estado detrás de los enormes desafíos que México ha enfrentado en las últimas décadas. En efecto, la naturaleza de la problemática de su seguridad se ha visto definida, en buena medida, por la geografía. Más allá de sus propias dinámicas y desafíos, lo cierto es que la vulnerabilidad de México a los cambios en las decisiones y políticas de Washington en materia de control de drogas y seguridad ha sido extrema. Éste ha sido claramente el caso, ya sea que se considere el impacto en la organización y valor del mercado ilícito de drogas en México de decisiones como la creación de la South Florida Task Force, a principios de los ochenta, y el consecuente desvío del flujo de cocaína a territorio mexicano o bien, tres décadas más tarde, la suspensión impuesta por el presidente Obama a la oferta de opioides legales. La influencia de los cambios en la regulación de la venta de armas en Estados Unidos sobre la capacidad de fuego de las organizaciones criminales tampoco es, en modo alguno, descartable.

REFLEXIONES FINALES

Todo lo expuesto quiere decir que la arquitectura institucional que México necesita no responde precisamente a sus propias necesidades y dinámicas de seguridad, sino a la suma de sus desafíos internos y de las amenazas externas y transnacionales que emanan de su vecindad con el mayor consumidor de drogas ilícitas y el mercado más laxo de armas de fuego.

Si en la ecuación de seguridad de México el factor estadounidense ha tenido un peso decisivo, su problemática sin duda se ha agravado ante la falta de comprensión de sus orígenes y sus causas entre quienes han tenido en sus manos las decisiones. Tan nociva como la incapacidad de sucesivos gobiernos para analizar y discernir las causas de la violencia y la inseguridad ha sido la tendencia de la clase política a politi-

zar su discusión. Aunque en materia de seguridad los dilemas han sido la nota característica de las últimas décadas y han obligado a sucesivos gobiernos a elegir entre opciones igualmente costosas, sería imposible negar que la impericia y la politización han contribuido a profundizar la crisis.

Pero el vuelco violento de México es una historia que no se entiende sin tomar en cuenta la poca o nula atención que la discusión sobre la transición a la democracia prestó al tema de la seguridad y del Estado. Durante largos años, ya décadas, no sólo esta discusión y la literatura que la acompañó ignoraron estas problemáticas, sino que, apostando a la lógica del sistema pluralista autorregulado, eludió la relación entre régimen democrático y Estado. En la práctica esto llevó a asimilar al Estado a la idea del régimen y hacer de la política y la democracia una y la misma cosa. Y como bien apunta Foweraker,⁷⁸ una vez que estos análisis tendieron a amalgamar Estado y régimen, y política y democracia, perdieron de vista las relaciones de poder que continuaron tejiéndose y reproduciéndose en las entretelas del régimen, y desde luego también su impacto en el alcance y la eficacia de la democracia.

Esto no quiere decir que la reflexión sobre cómo construir paso a paso una democracia, o la discusión sobre cómo transformar al país poco a poco, y la inquietud ante el riesgo de retrocesos no fuesen importantes. Desde luego que la preocupación por apuntalar y profundizar el sistema democrático que la sociedad mexicana había logrado conquistar era oportuna y legítima. Pero la ausencia de una reflexión más profunda sobre la trama de las dinámicas y relaciones de poder que se gestaban detrás de estos procesos tiene particular relevancia porque coincidió con un momento crítico en la historia del país. Es claro que no es fácil discernir todos los factores y dimensiones de la crisis de seguridad y de violencia que hoy cimbran a México, pero poco hace falta para reconocer que la falta de atención a la relación entre Estado y democracia, y a las sinuosas relaciones de poder detrás de estas

⁷⁸ Foweraker, *op. cit.*

dinámicas, se tradujo en una incapacidad total para percartarnos de la embestida del narcotráfico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDELO, Juan Esteban, “Carlos Fuentes habló para Cartagena”, *El Mundo*, 29 de enero de 2012, <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=192030>
- AGÜERO, Felipe, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995.
- AHMED, Azam, “Drug That Killed Prince is Making Mexican Cartels Richer, US, Says”, *The New York Times*, 9 de junio de 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/10/world/americas/drug-that-killed-prince-is-making-mexican-cartels-richer-us-says.html>
- ALMAZÁN, Alejandro, Daniela REA y Emiliano RUIZ PARRA (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017.
- ALZAGA, Ignacio, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril de 2018.
- ALZAGA, Ignacio, “En 2017 van más militares muertos que en todo 2016”, *Milenio*, 6 de septiembre de 2017.
- ALZAGA, Ignacio, “En sexenio anterior, 190 militares desaparecidos”, *Milenio*, 31 de diciembre de 2018.
- ÁNGEL, Arturo, “Sexenio de Peña Nieto cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epn/>
- “América/México - Entre los países que no viven en guerra declarada, México posee el mayor número de homicidios de todo el mundo”, Agencia Fides, 10 de octubre de 2017, <http://www.fides.org/es/news/63040>.
- ARRIETA, Carlos, “Se fue con la bandera nacional sobre el ataúd”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.

- ARRIETA, Carlos y Astrid RIVERA, “Hallan sin vida a cura; van 25 en el sexenio”, *El Universal*, 26 de agosto de 2018
- ARTICLE 19 México, *Facebook*, 19 de noviembre de 2018, <https://www.facebook.com/Articulo19/photos/a.571162446278686/2061682957226620/?type=1&theater>
- BARANDA, Antonio, “Pega violencia a los policías”, *Reforma*, 31 de julio de 2018.
- BELTRÁN DEL RÍO, Pascual, “Quién condena los ataques contra las fuerzas armadas?”, *Excélsior*, 28 de septiembre de 2018
- BLANC, David, “Indepol: la medida del subdesarrollo policial en México”, *Nexos*, 20 de noviembre de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>
- CAMARENA, Salvador, “Al menos 52 muertos en el ataque a un casino en Monterrey”, *El País*, 26 de agosto de 2011.
- CAMPOS GARZA, Luciano, “A siete años del ataque al Casino Royale, hay averiguaciones contra exfuncionarios... y ninguno procesado”, *Proceso*, 24 de agosto de 2018.
- “Carlos Fuentes in conversation with Juan Gabriel Vázquez and Santiago Gamboa”, *Hay Player*, 27 de enero de 2012, <https://www.hayfestival.com/p-4220-carlos-fuentes-in-conversation-with-juan-gabriel-vasquez-and-santiago-gamboa.aspx?skinid=16>
- “Cartel capabilities will increase in Mexico”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre de 2016.
- CASTILLO GARCÍA, Gustavo, “En 2017 murieron 561 policías, la cifra más alta en treinta años”, *La Jornada*, 24 de junio de 2018.
- CAWTHRA, Gavin y Robin LUCKHAM (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Londres, Zed Books, 2003.
- CHERNICK, Marc, “The dynamics of Colombia’s three-dimensional war”, *Conflict, Security & Development*, núm. 1 (2001), pp. 93-100.
- “Colombian and Mexican Extradition norms will diverge”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 9 de octubre de 2015.
- Consejo Nacional de Población, “Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050”, <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

- CORONA, Sonia, “Asesinado un periodista en Tabasco, el segundo en México en 2019”, *El País*, 12 de febrero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/02/09/mexico/1549746962_264248.html
- CORREA-CABRERA, Guadalupe, *Los Zetas inc*, Austin, University of Texas Press, 2017.
- “¿Cuál es el impacto de la venta de armas en Estados Unidos en la violencia en México?”, *Nexos*, 30 de agosto de 2011, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3382>
- DANIEL ROSEN, Jonathan y Roberto ZEPEDA MARTÍNEZ, “La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida”, *Reflexiones*, 2015, núm. 1, pp. 153-168.
- DITTMAR, Victoria, “Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México”, *Insight Crime*, 24 de septiembre de 2018.
- “El asesinato del ‘número dos’ del PRI, vinculado a los ‘narcos’”, *El País*, 5 de octubre de 1994, https://elpais.com/diario/1994/10/05/portada/781311605_850215.html
- “El narco toma algunas estructuras políticas del país: Carlos Fuentes”, *Informador/mx*, 28 de enero de 2012, <https://www.informador.mx/Mexico/El-narco-toma-algunas-estructuras-politicas-del-pais-Carlos-Fuentes-20120128-0151.html>
- ESPARZA, David Pérez, “Firearms trafficking in Mexico. The impact on crime, violence and human rights”, ponencia presentada en el seminario “El papel y responsabilidad de las fuerzas armadas y federales en la crisis de seguridad”, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales y Open Society Justice Initiative, 9 de febrero de 2017.
- “Especiales del CCM. Evaluación del sexenio 2012-2018. Veintiséis sacerdotes asesinados”, Centro Católico Multimedial, 2018, <http://ccm.org.mx/2018/12/reporte-sacerdotes-20>
- ESPINO, Manuel, “Policías, blanco de criminales; han asesinado a 160 en el año”, *El Universal*, 26 de junio de 2018.
- FLOWERAKER, Joe, *Polity. Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 2018.
- FUENTE, Juan Ramón de la, “Las dos guerras”, *El Universal*, 29 de mayo de 2017.
- “Galán como inspiración”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019.

- GALLEGOS, Zorayda, “Los nombres de los 95 objetivos capturados y los 14 asesinados en enfrentamientos entre delincuentes y autoridades”, *El País*, 18 de julio de 2018.
- GANBETTA, Diego, *Codes of the Underworld. How Criminals Communicate*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2009.
- GANBETTA, Diego, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- GARCÍA, Dennis A., “Carteles desaparecen a empleados federales a quienes confunden con agentes encubiertos”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2018.
- GARCÍA, Dennis A., “CNDH: violencia a periodistas llevará a naufragio social”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2017.
- GARCÍA, Dennis A., “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.
- GARCÍA, Dennis A., “Suman 583 los agentes de la Policía Federal caídos en servicio durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto”, *El Universal*, 3 de julio de 2018.
- “Guerrero: La batalla por la plaza”, *Proceso*, 28 diciembre, 2008, <https://www.proceso.com.mx/88479/guerrero-la-batalla-por-la-plaza>
- HUNTER, Wendy, *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill y Londres, North Carolina Press, 1997.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, “Síntesis de noticias”, 19 de septiembre de 2018, <http://www.innsz.mx/2018/Noticias/Sintesis19septiembre2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, comunicado de prensa 347/19, 25 de julio de 2019, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018”, <https://inegi.org.mx/programas/envi-pe/2018/>
- JIMÉNEZ, Benito, “Consideran necesario contabilizar ejecuciones”, *Reforma*, 5 de enero de 2019.

- JIMÉNEZ, Benito, “Terminó Peña Nieto con 124 mil muertos”, *Reforma*, 22 de diciembre de 2018.
- JIMÉNEZ, Gerardo, “Ejecuciones directas, 78% de asesinatos”, *Excélsior*, 11 de septiembre de 2019.
- JIMÉNEZ, Horacio, “Ataques de políticos, igual a balas del crimen: presidente de EFE”, *El Universal*, 16 de enero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ataques-de-politicos-igual-balas-del-crimen-presidente-de-efe>
- JIMÉNEZ, Horacio, “Balas políticas, peligrosas como las del crimen”, *El Universal*, 16 de enero de 2019.
- JOPSON, Barney y BURN-MURDOCH, John, “US gun ownership: a deadly love affair”, *The Financial Times*, 6 de octubre de 2017, <https://www.ft.com/content/ec6ad756-a915-11e7-93c5-648314d2c72c>
- KARSTEDT, Susanne y Gary LAFREE, “Democracy, Crime, and Justice”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2006, núm. 1, pp. 6-23.
- KENNY, Paul y MÓNICA SERRANO (eds., con Arturo Sotomayor), *Mexico’s Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011.
- KOPEL, David, “The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and Policy”, *The Washington Post*, 24 de mayo de 2016, https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b
- “La violencia en México, entre la guerra de carteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero de 2018, https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_BlitjgJHf.html
- “Las cifras del mal”, *Semana*, 23 de noviembre de 2013, <https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3>
- LE COUR GRANDMAISON, Romain *et al.*, “No more opium for the masses. From the US Fentanyl Boom to the Mexican Opium Crisis”, *Noria*, 10 de febrero de 2019, <https://www.noria-research.com/no-more-opium-for-the-masses/>

- LEDUC, Julia, “Asesinan a puñaladas a sacerdote en Matamoros”, *La Jornada*, 24 de agosto de 2019.
- LIMBEROPULOS FERNÁNDEZ, Yani, “Homicidios con armas de fuego: contraste de fuentes”, *Nexos*, 10 de abril de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=99>
- LÓPEZ, Rafael, “En tres sexenios decomisan 247 299 armas al narco”, *Milenio*, 24 de enero de 2018.
- LUCKHAM, Robin y Eboe HUTCHFUL, “Democratic and War-to-Peace Transitions and Security Sector Transformation in Africa”, en Alan Bryden y Funmi Olonisakin (eds.), *Security Sector Transformation in Africa*, Ginebra, DCAF, 2010.
- LUZ, Erika de la, “Cierra proceso electoral; 168 políticos asesinados”, *Excelsior*, 29 de agosto de 2018.
- LUZ, Erika de la, “Transición deja 40 políticos asesinados”, *Excelsior*, 3 de diciembre de 2018.
- MACFARLANE, S. Neil, “Democratization, Nationalism and Regional Security in the Southern Caucasus”, *Government and Opposition*, 32, (1997), pp. 399-420.
- MARTÍNEZ, César, “Suman cinco activistas asesinados”, *Reforma*, 12 de febrero de 2019.
- MARTÍNEZ, Fabiola, “Sigue en ascenso la cifra de periodistas protegidos, ya son 556, asegura Campa”, *La Jornada*, 16 de julio de 2017
- MARTÍNEZ, Fabiola, “Violencia del crimen organizado ya afecta las estadísticas de mortalidad del país”, *La Jornada*, 19 de septiembre de 2018, <https://www.jornada.com.mx/2018/09/19/politica/020n2pol>
- MARTÍNEZ ELLORRIAGA, Ernesto, “Encuentran muerto a cura desaparecido en Michoacán”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.
- “México se colombianizó’, asegura Carlos Fuentes”, *Excelsior*, 28 de enero de 2012, <https://www.excelsior.com.mx/2012/01/28/nacional/805877>
- “Mexico’s new government. Coming out swinging”, *The Economist*, 22 de diciembre de 2012, <https://www.economist.com/the-americas/2012/12/22/coming-out-swinging>
- “Mexico’s Peña Nieto faces ‘failed state’ in Michoacán”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 10 de enero de 2014

- “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, *The Wall Street Journal*, 7 de junio de 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303657404576361921816035118>
- MIDGETTE, Gregory *et al.*, *What America’s Users Spend on Illegal Drugs, 2006-2016*, RAND Corporation, 2019, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3140.html
- MOJICA GARCÍA, Beatriz, “Elecciones y violencia”, *El Universal*, 8 de junio de 2018.
- MÓNACO FELIPE, Paula, “Corren tiempos oscuros para el periodismo mexicano”, *The New York Times*, 11 de febrero de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/02/11/periodistas-asesinados-mexico/>
- MORENO, Teresa, “Condena ONU homicidio de tres periodistas”, *El Universal*, 6 de agosto de 2019.
- MUÉDANO, Marcos, “419 federales desaparecidos en once años”, *Excélsior*, 1 de abril de 2018
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, “ONU-DH condena asesinato del defensor de derechos humanos Óscar Cazorla en Oaxaca”, 12 de febrero de 2019, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1227:onu-dh-condena-asesinato-del-defensor-de-derechos-humanos-oscar-cazorla-en-oaxaca&Itemid=265
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, “Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo”, julio de 2019, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf
- NAVA, Abraham, “Matan a 523 políticos en proceso electoral, 152 eran candidatos o precandidatos”, *Excélsior*, 11 de julio de 2018.
- NEIRA, Armando, “Luis Carlos Galán, un político superior”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019.
- OLIVARES ALONSO, Emir, “De 2006 a la fecha suman 36 activistas asesinados en México”, *La Jornada*, 5 de octubre de 2018.
- OLIVARES ALONSO, Emir, “Denuncian a autoridades por revictimizar a comunicadores”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019.

- OLIVARES ALONSO, Emir, “Se compromete el gobierno a reforzar protección a periodistas”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019.
- ORDAZ, Pablo, “Ocho muertos y un centenar de heridos en un ataque narcoterrorista en México”, *El País*, 17 de septiembre de 2008.
- PEÑA NIETO, Enrique, “Mexico’s moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012, <https://www.economist.com/news/21566314-enrique-pe%C3%B1a-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>;
- PEREDA, Alicia y Juan Carlos ZAVALA, “Van 10 políticos y un activista asesinados en actual sexenio”, *El Universal*, 10 de enero de 2019.
- PÉREZ ESPARZA, David y Eugenio WEIGEND, “The illegal flow of firearms from the United States into Mexico: A state-level trafficking propensity analysis”, *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security* (2015), núm. 2, pp. 115-125.
- PION BERLIN, David, “Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 23 (1991), pp. 543-571.
- Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*, México, 2018, <https://www.gob.mx/epn/articulos/sesto-informe-de-gobierno-173378?idiom=es>
- “Priista admite culpa en crimen”, *El Tiempo*, 5 de octubre de 1994, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-230662>
- PUIG, Carlos, “Ruiz Massieu. El crimen perfecto”, *Nexos*, 1 de septiembre de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=22345>
- “Rafael Murúa, el primer periodista asesinado en México en 2019”, BBC Mundo, 22 de enero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46954952>
- RAMOS, Jorge, “Los jefes de las bandas fueron reemplazados: extitular de la CIA”, *Excelsior*, 16 de agosto de 2018.
- “Registro de policías asesinados”, Causa en Común <http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>
- República de Colombia, Policía Nacional, “Informe de gestión 2018”, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargas/2018.pdf>

- REYES, Juan Pablo, “México lidera la lista de muertes de curas”, *Excelsior*, 29 de diciembre de 2017.
- ROBERTS, Adam, “Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?”, *Survival* (2010), núm. 3, pp. 115-135.
- ROBERTS, Adam, “The Civilian in Modern War”, en Hew Strachan y Sibyllle Scheipers, *The Changing Character of War*, Oxford University Press, 2011, pp. 357-380.
- ROBERTS, Adam, “The Civilian in Modern War”, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009), vol. 12, pp. 13-51.
- RODRÍGUEZ DALVARD, Dominique, “ ‘La realidad es más que cualquier libro’: Carlos Fuentes”, *El Tiempo*, 27 de enero de 2012, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11016683>
- RODRÍGUEZ, Karla y Dante DE LA VEGA, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.
- RODRÍGUEZ, Karla y Dante DE LA VEGA, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.
- ROEL, Santiago, “Semáforo delictivo nacional”, Semáforo Delictivo <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>
- ROLDÁN, Mariluz, “Desde 2000, 140 periodistas asesinados, dice la CNDH”, *El Universal*, 30 de octubre de 2018.
- RUGGIERO, Vincenzo, *Crime and Markets*, Oxford, University Press, 2000.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior”, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología”, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>
- Semáforo Delictivo, “Semáforo de ejecuciones”, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>
- SERRANO, Mónica, “Mexico: A Humanitarian Crisis in the Making”, en Wil Pansters, Ben Smith y Peter Watt (eds.), *The Other Side*

- of the Drug War: Human Rights, the Public Sphere, and Justice in Contemporary Mexico*, Oxford, Routledge, 2018.
- SERRANO, Mónica, “States of Violence. State-crime relations in Mexico”, en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State Making in Twentieth Century Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 2012.
- SERRANO, Mónica, “Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2002, pp. 13-36.
- SHEAR, Michael D. y Abby GOODNOUGH, “Trump Plans to Declare Opioid Epidemic a National Emergency”, *The New York Times*, 10 de agosto de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/10/us/politics/opioid-trump-emergency.html>
- SOSA, Lucy, “El último policía de Valle”, en Alejandro Almazán, Daniela Rea y Emiliano Ruiz Parra (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017.
- “Suman 207 policías asesinados”, *Excélsior*, 31 de julio de 2018.
- TAYLOR, Ian, “Liberal Markets and the Republic of Europe: Contextualizing the Growth of Transnational Organized Crime”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- TORRES, Miguel Ángel (coord.), *Historia de las adicciones en la España contemporánea*, Gobierno de España, 2009.
- VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.
- VIZCAÍNO, Álvaro, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre de 2018, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>
- WEIGEND, Eugenio y David PÉREZ ESPARZA, “Should Mexico adopt permissive gun policies? Lessons from the us”, *Mexican Law Review*, 2019, núm. 2, pp. 27-53.
- WHITEHEAD, Laurence, *Democratization, Theory and Experience*, Oxford, University Press, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge, “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, *Journal of Latin American Studies*, 25 (1993), pp. 283-299.

ZEPEDA, Aurora y Tania ROSAS, “Violencia sometete a la democracia: Annan”, *Excelsior*, 24 de mayo de 2018.