

## Una década de narcoviolenencia en México: 2006-2016

*Jonathan D. Rosen*<sup>1</sup> y *Roberto Zepeda*<sup>2</sup>

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), México fue testigo de alrededor de 70 mil ejecuciones como resultado de la guerra contra el narcotráfico.<sup>3</sup> La elección del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) albergó un signo de esperanza en muchos mexicanos de que la estrategia de la lucha contra las drogas se modificaría y la violencia disminuiría. No obstante, hacia mediados de 2016, una década después de iniciada esta guerra, la violencia sigue presente en las calles mexicanas y el número de víctimas permanece en niveles considerables.

Después de tomar posesión, el presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a reformar las instituciones, principalmente los cuerpos policíacos; sin embargo, hacia mediados de su sexenio México aún enfrenta graves desafíos, a saber: instituciones débiles, corrupción e impunidad, que deben ser superados antes de diseñar cualquier estrategia de combate al crimen organizado. De lo contrario, es muy probable que las calles de México se sigan salpicando de sangre en los próximos años. En este capítulo, se analizan los factores por los cuales México ha experimentado altos niveles de violencia en el pasado reciente, tales como homicidios dolosos, narcoejecuciones, y otros delitos como secuestros y extorsiones. Si no se realizan acciones y se toman medidas con respecto a la situación prevaleciente es factible que la violencia continúe en el futuro próximo.

### TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Para comprender los altos niveles de violencia en la década pasada es necesario referirse a algunos cambios significativos en el sistema político. México tuvo un sistema autoritario de partido único. Durante 71 años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controló de manera preponderante todos los ámbitos de la esfera política. La transición democrática alteró los pactos entre el Estado y el crimen organizado. Durante más de siete décadas de control político, el PRI estableció una relación de control sobre los grupos del crimen organizado, en especial los cárteles de narcotraficantes, permitiéndoles operar dentro de ciertos parámetros. Durante ese periodo, México experimentó menores niveles de violencia. Esta dinámica se transformó cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la Presidencia en el año 2000, ya que la relación previa entre el crimen organizado y el gobierno se redefinió bajo otros parámetros.

Por otra parte, la llamada transición a la democracia también derivó en una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo en temas de seguridad. Antes de ella el PRI gobernaba prácticamente en todos los niveles de gobierno, pero el proceso democrático terminó con su monopolio y otros partidos llegaron a escena. Esta circunstancia condujo a una menor cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, locales y federal respecto de los temas relacionados con la seguridad. Además, en 1997 el PRI perdió la mayoría en el Congreso; y se dieron divisiones de partidos dentro de las Cámaras, lo cual contribuyó a debilitar el

<sup>1</sup> Investigador del Instituto Jack D. Gordon de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Florida. Correo electrónico: jonathanrosenrosen@gmail.com

<sup>2</sup> Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: zepeda\_roberto@hotmail.com

<sup>3</sup> Existe un debate acerca del número exacto de narcoejecuciones durante la administración de Felipe Calderón. Las estadísticas varían dependiendo de las fuentes. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación del gobierno de Peña Nieto se dieron alrededor de setenta mil homicidios relacionados con el crimen organizado en el sexenio de Calderón. Véase Fabiola Martínez, “Se carece de una cifra oficial de muertos en el sexenio de Calderón: Osorio Chong”, en *La Jornada*, 16 de febrero de 2013.

control priísta. A pesar de que la transición a la democracia puede considerarse como un proceso positivo, México está todavía considerado como un sistema democrático muy débil con instituciones que no funcionan con eficiencia. Paradójicamente, durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se produjo un retroceso en el proceso democratizador.<sup>4</sup>

Como veremos más adelante, el resultado de los acontecimientos antes señalados ha sido un aumento de la corrupción y de la violencia, ya que el Estado no es capaz de controlar a los grupos criminales y del narcotráfico. En suma, la naturaleza cambiante del aparato del Estado mexicano ayuda, entre otros factores, a explicar por qué la violencia se ha incrementado.

#### LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS DE CALDERÓN

El control político que se ejercía sobre el crimen organizado se deterioró con el primer gobierno democrático encabezado por Vicente Fox (2000-2006). En enero de 2001, el capo de las drogas Joaquín “El Chapo” Guzmán escapó de prisión, y en poco tiempo reorganizó el Cártel de Sinaloa hasta convertirlo en una poderosa organización del crimen organizado transnacional. En el sexenio de Fox también surgieron nuevas organizaciones criminales violentas, como Los Zetas y La Familia Michoacana, que además de dedicarse al tráfico de drogas explotaban otras actividades como el secuestro y la extorsión. Como resultado de lo antes señalado, y derivado de la lucha por el control de las plazas y las rutas del tráfico de drogas, la violencia aumentó especialmente en los últimos años del gobierno foxista.

En este contexto, Felipe Calderón asumió la Presidencia en 2006 y reconoció que se necesitaba hacer algo para prevenir que la situación se saliera de control. Calderón inició una “guerra” contra las drogas, y recibió un importante apoyo del presidente estadounidense George W. Bush (2001-2009), quien buscaba impulsar un Plan Colombia para México. Tanto Bush como el expresidente de Colombia, Álvaro Uribe (2002-2010), promocionaron el Plan Colombia como un modelo para otros países tratando de combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado. Mientras que es incuestionable que el mencionado plan obtuvo victorias parciales, ya que en general los niveles de seguridad aumentaron en ese país, lo cierto es que fracasó en términos del tráfico de drogas, puesto que la exportación de la cocaína continuó, y simplemente las rutas se trasladaron hacia México.<sup>5</sup> La administración Bush asignó 1.4 miles de millones de dólares para el Plan Mérida, aunque el nombre más tarde cambiaría a Iniciativa Mérida, con el objeto de desvincularla del Plan Colombia. Para febrero de 2016, Washington había aprobado 2.5 miles de millones de dólares para la Iniciativa Mérida desde que comenzó en 2008; sin embargo, sólo 1.5 miles de millones se habían entregado al gobierno de México para noviembre de 2015,<sup>6</sup> los cuales se destinaron principalmente a los rubros de equipamiento y capacitación. Es decir, la mayoría de los recursos se dirigieron al componente militar y policiaco del asunto.

La guerra contra las drogas puesta en marcha por el gobierno de Calderón fue una guerra fallida, si tomamos en cuenta sus resultados. A pesar de que la cooperación entre México y Estados Unidos se fortaleció a través de la Iniciativa Mérida, la violencia se intensificó durante su sexenio. De acuerdo con diversas fuentes oficiales, el número de narcoejecuciones se mantuvo en ascenso entre 2007 y 2011, cuando los niveles de violencia alcanzaron su punto máximo.<sup>7</sup> En 2012, por primera vez desde 2007, el número de homicidios relacionados con el crimen organizado se redujo relativamente en comparación con el año anterior (Gráfica 1). Además, entre

<sup>4</sup> Véase, Sergio Aguayo, *Vuelta en U: guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, Ciudad de México, 2010.

<sup>5</sup> Más información en Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Ciudad de México, 2010, pp. 24-32.

<sup>6</sup> Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington, D. C., febrero de 2016.

<sup>7</sup> Véase Rafael López y M. del Pozo, “27 ejecutados al día”, *Milenio*, 1º de diciembre de 2012.

diciembre de 2006 y noviembre de 2012 ocurrieron aproximadamente 26 mil desapariciones, según fuentes oficiales, que fueron dadas a conocer por los funcionarios de la administración de Peña Nieto.<sup>8</sup> Al considerar diversas fuentes al respecto encontramos que por lo menos diez mil personas fueron asesinadas y enterradas en “narcofosas” durante el mismo período.<sup>9</sup> Finalmente, tomando en cuenta el total de narcoejecuciones, así como la cifra de personas desaparecidas (las cuales probablemente también fueron asesinadas) y el número de cadáveres de las narcofosas, entonces es muy factible que hayan sido más de cien mil los asesinatos como resultado de la guerra contra las drogas en la administración de Felipe Calderón.

México se ha transformado en un país extremadamente violento y peligroso, donde los criminales y los capos de la droga luchan por el control del territorio y por las rutas de tráfico de drogas hacia Estados Unidos. A pesar de la alternancia en el poder en el año 2000, varios problemas que ya existían previamente como la corrupción y la impunidad se han agravado incluso en un entorno democrático. Por ejemplo, hacia finales del régimen del PRI, en 2000, México ocupaba el lugar 57, de un total de 175 países, en el *ranking* de percepción de la corrupción en el mundo, de acuerdo con su escala, según la cual 1 es el país menos corrupto y 175 el más corrupto. Después de doce años de gobiernos democráticos, México ocupó el lugar 105 en 2012, lo que significa que la problemática se disparó en el periodo,<sup>10</sup> a tal grado que los altos niveles de corrupción e impunidad en el país han socavado los esfuerzos del gobierno para combatir al crimen organizado y al tráfico de drogas.

Calderón militarizó la guerra contra las drogas con el fin de capturar o matar (si se resistían) a los principales líderes del narcotráfico. Recurrió al Ejército y la Marina porque las fuerzas policíacas no eran confiables, ya que estaban invadidas por la corrupción.<sup>11</sup> Se han detectado muchos casos en los que miembros de las corporaciones policíacas están en la nómina de las organizaciones criminales. En ese entonces, el gobierno panista capturó a varios capos de las drogas y difundió tales victorias en los medios de comunicación. El presidente quería demostrar que estaba ganando la guerra contra las drogas mediante la aniquilación y encarcelamiento de los principales jefes. Durante su gobierno, datos oficiales revelan que la policía y las fuerzas armadas atraparon o mataron a 25 de los 37 criminales más buscados en el país, todos ellos líderes o miembros relevantes de los cárteles de la droga en México.<sup>12</sup> Para conseguir estos objetivos, el gobierno había anunciado en marzo de 2009 la entrega de una recompensa económica a quienes proporcionaran información con el fin de detenerlos.

Calderón Hinojosa consideraba que con la captura de los capos podría dismantelar a las organizaciones del tráfico de drogas, ya que se asumía que éstas eran jerárquicas y no podrían funcionar sin sus líderes. Sin embargo, ese no fue el caso. Además, no fue la primera vez que se aplicó esta estrategia, también conocida como *kingpin strategy*. Con el apoyo de Estados Unidos, Colombia la utilizó para derrocar con éxito a los cárteles de Medellín y Cali en la década de los noventa. A pesar de tales victorias, el tráfico de drogas persistió, y Colombia aún enfrenta enormes desafíos para combatir con éxito el narcotráfico y el crimen organizado.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Notimex, “Segob da a conocer lista de 26,000 desaparecidos,” *El Financiero*, 12 de diciembre de 2014.

<sup>9</sup> Verónica Macías, “Han encontrado 246 narcofosas, en tres años,” *El Economista*, 11 de junio de 2014. Además, “Narcofosas en 13 estados: el saldo del horror,” *El Informador*, 6 de abril de 2014.

<sup>10</sup> Deborah Hardoon y Finn Heinrich, *Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, 2013.

<sup>11</sup> *Latin American Herald Tribune*, “Mexico: Cartels Pay Corrupt Cops \$100 Million a Month,” 7 de Agosto de 2010. Puede consultarse en: <<http://laht.com/article.asp?CategoryId=14091&ArticleId=362206>>.

<sup>12</sup> Arturo Rodríguez García, “El saldo de Calderón: por cada capo ‘anulado’... más violencia,” *Proceso*, 16 de octubre de 2012. Puede consultarse en: <<http://www.proceso.com.mx/322720/el-saldo-de-calderon-por-cada-capo-anulado-mas-violencia>>.

<sup>13</sup> Véanse al respecto: Bruce M. Bagley, “Colombia and the War on Drugs,” *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 1, 1988, pp. 70-92; Francisco E. Thoumi, “Illegal Drugs in Colombia: from Illegal Economic Boom to Social Crisis,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 582, núm. 1, 2002, pp. 102-116; Michael Kenney, “The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade,” *Global Crime*, vol. 8, núm. 3, 2007, pp. 233-259; Bruce M. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos,” en Raúl

El resultado de la *kingpin strategy* ha sido la fragmentación de los cárteles en organizaciones más pequeñas; estos grupos son más difíciles de detectar y dismantelar, en comparación con las grandes corporaciones del tráfico de drogas, estructuradas de manera jerárquica. Bruce Bagley observa que México tenía seis organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en 2006, mientras que el número aumentó a diez en 2010.<sup>14</sup> Un informe reciente de la Procuraduría General de la República (PGR) revela que en 2014 dicha dependencia registró un total de nueve corporativos de narcotraficantes que controlaban a 43 bandas criminales, operando en todo el país.<sup>15</sup> No existe un consenso entre los analistas de seguridad en cuanto a la cantidad exacta de cárteles de la droga, pero la mayoría coincide en identificar por lo menos a trece que reúnen los suficientes recursos como para disputar el territorio con violencia.

En resumen, la acción de los gobiernos sólo ha producido victorias limitadas en contra de la renovación de las élites del crimen organizado, mientras que la violencia se ha expandido, generando una sociedad en donde no dejan de aumentar el clima y la sensación de inseguridad. México ha sido testigo de una reconfiguración de los principales actores criminales involucrados en el tráfico de drogas, pero la situación general sigue siendo la misma, ya que el fenómeno persiste con todos sus efectos perniciosos. La consecuencia más visible de la estrategia de Felipe Calderón para combatirlo fue la proliferación de la violencia en la mayoría de los estados del país.

Las organizaciones del narcotráfico luchan entre sí con el fin de controlar rutas y territorios. Mediante el secuestro, la tortura, y el asesinato de sus competidores y de personas inocentes que representan una amenaza para sus intereses, los traficantes pretenden infundir miedo en sus rivales y en los ciudadanos, con el objeto de mantenerlos alejados de sus negocios ilícitos.

Diversos grupos sociales y profesionales han sido víctimas de la delincuencia organizada. Uno de estos grupos, extremadamente vulnerable, lo constituyen los periodistas. Los cárteles de las drogas han secuestrado y asesinado a muchos periodistas porque no quieren que difundan información sobre sus operaciones ilícitas. El objetivo principal de un comunicador es revelar información clave, lo cual es precisamente lo que los narcotraficantes buscan evitar. Estadísticamente, México es uno de los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo. Durante el sexenio de Calderón catorce periodistas fueron asesinados presuntamente por miembros de redes criminales organizadas y se reportaron doce más como desaparecidos, de acuerdo con un informe del Comité de Protección de Periodistas (CPP).<sup>16</sup>

De acuerdo con los reportes de diversos rotativos, alrededor del 10 por ciento del número total de homicidios relacionados con el crimen organizado durante el sexenio de Calderón se cometieron contra personas inocentes, elementos policiacos y fuerzas militares, mientras que la gran mayoría de las ejecuciones, aproximadamente el 90 por ciento, tuvieron como víctimas a delinquentes o miembros de cárteles del tráfico de enervantes. Si bien es cierto que la guerra contra las drogas en México ha consistido principalmente en enfrentamientos entre las organizaciones delincuenciales entre sí, y entre éstas y los diversos aparatos policiales o las fuerzas armadas, muchos civiles inocentes han muerto por estar en el lugar equivocado en el momento equivocado, provocando con ello que muchos sean los mexicanos que no se sienten seguros incluso caminando por las calles.<sup>17</sup>

Estimaciones recientes consideran que en la década de 2006-2016, un total de 78 alcaldes en funciones, así como varios alcaldes electos y exalcaldes, fueron asesinados de manera violenta

Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., pp. 24-32.

<sup>14</sup> Bruce Bagley, *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-first Century*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Washington, D. C., 2012.

<sup>15</sup> Julio Ramírez, "La Procuraduría General de la República ubica 9 cárteles; controlan 43 pandillas", *Excelsior*, 16 de septiembre de 2014. Se puede consultar en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/16/981925>>.

<sup>16</sup> "Gobierno de Calderón, uno de los más violentos para la prensa en toda la historia", *Proceso*, 14 de febrero, 2013.

<sup>17</sup> Ted Galen Carpenter, *The Fire Next Door: Mexico's Drug Violence and the Danger to America*, CATO Institute, Washington, D. C., 2012, p. 52.

en diversos estados del país. La mayoría de estos asesinatos estuvieron relacionados con el tráfico de estupefacientes y con el crimen organizado, y ocurrieron principalmente en Michoacán (14), Oaxaca (12), Guerrero (8), Durango (8), Veracruz (6), Tamaulipas (4), Chihuahua (4), Jalisco (3), Estado de México (3), y Morelos (3), entre otros.<sup>18</sup>

#### LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE PEÑA NIETO

Enrique Peña Nieto heredó una situación extremadamente difícil en términos de violencia relacionada con el crimen organizado, cuando se convirtió en presidente en diciembre de 2012. El primer mandatario se comprometió a cambiar la estrategia de la guerra contra el narcotráfico, concentrándose menos en la captura de los capos y más en enfrentar los problemas subyacentes, tales como la corrupción y la fragilidad de las instituciones de seguridad. Su gobierno ha continuado con la captura de los grandes señores de la droga, pero a diferencia de su predecesor, no se han promocionado tales capturas, por lo menos no al mismo nivel en que lo hacía Felipe Calderón, quien difundía una gran cantidad de *spots* en los medios de comunicación masiva.<sup>19</sup>

Una de las posibles razones por las cuales Peña Nieto no puso el tema de la guerra contra el narco en el centro de su agenda de gobierno es el hecho de que la reputación internacional de México se deterioró como resultado justo de esa guerra en el sexenio de Calderón.<sup>20</sup> La prensa internacional se inundó de historias sobre el tráfico de drogas en el territorio mexicano, lo cual podría afectar al turismo y a la atracción de inversión extranjera directa. El presidente ha tratado de demostrar que el país se ha convertido en un lugar más seguro y que la violencia se ha reducido con el fin de mejorar su reputación internacional. La violencia relacionada con el narcotráfico en efecto disminuyó entre 2012 y 2014, sobre todo si se la compara con los últimos años del sexenio de Calderón, aunque los niveles volvieron a aumentar en 2015 y 2016.

Durante las elecciones presidenciales de 2012, como candidato del PRI Peña Nieto criticó la estrategia de Calderón referente a la guerra contra las drogas, aludiendo a que consistía principalmente en el despliegue de los militares para combatir el crimen organizado y en patrullar las calles con el fin de prevenir y desalentar las actividades criminales. No obstante, el gobierno de Peña Nieto ha incrementado el número de tropas militares en un 50 por ciento en comparación con la administración calderonista. El número total de las fuerzas militares que participan en las operaciones de la lucha contra el narcotráfico aumentó de cincuenta mil a 76,500 entre 2012 y 2013. Además, más de veinte mil miembros de la Policía Federal también participan en estas actividades.<sup>21</sup>

Para junio de 2015, el gobierno de Peña Nieto había capturado o ejecutado a nueve delinquentes de la lista de los 37 criminales más buscados, mencionada previamente, incluidos el máximo líder de Los Zetas, Miguel Ángel Treviño Morales, “el Z -40” (julio de 2013) y el líder del cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo” (febrero de 2014 y enero de 2016).

La administración de Peña Nieto también ha encarcelado al líder del cártel de Tijuana, Fernando Sánchez Arellano, “El Ingeniero”, en junio de 2014, y a Dionicio Loya Plancarte, uno de los principales cabecillas del cártel de La Familia, en enero de 2014. Otro narcotraficante de La Familia, Nazario Moreno González, “El Chayo”, fue ejecutado en marzo de 2014 (este criminal ya había sido dado por muerto durante el gobierno de Calderón). Además, otros dos capos de la

<sup>18</sup> Rivelino Rueda, “En la última década van 78 asesinatos de alcaldes y exalcaldes”, *El Financiero*, 25 de julio de 2016. Puede consultarse en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-la-ultima-decada-van-78-asesinatos-de-alcaldes-y-exalcaldes.html>>.

<sup>19</sup> *The Huffington Post*, “Enrique Peña Nieto’s Drug War Policies Remain Unclear”, enero de 2013.

<sup>20</sup> Jorge Rebolledo Flores, “Aquí no pasa nada. La *desecuritización* de la política antidrogas del gobierno de Enrique Peña Nieto”, xxvii Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), octubre de 2013, Huatulco, México.

<sup>21</sup> Fabiola Martínez y Gustavo Castillo, “Aumentan secuestro y extorsión pese a la mayor militarización del territorio”, *La Jornada*, 2 de diciembre de 2013.

droga fueron arrestados en octubre de 2014: Héctor Beltrán Leyva, “El H”, líder del cártel de los Beltrán Leyva, en la ciudad de Querétaro, y Vicente Carrillo Fuentes, “El Viceroy”, líder del cártel de Juárez, en Torreón, Coahuila.

Hacia finales de febrero de 2015, Servando Gómez Martínez, “La Tuta”, el máximo líder de los Caballeros Templarios, considerado el criminal más buscado en el país, fue capturado en Morelia, Michoacán; Omar Treviño Morales, “El Z -42”, líder principal de Los Zetas después del Z-40, fue arrestado el 4 de marzo de 2015. Es decir, para mediados del sexenio de Peña Nieto habían sido detenidos los principales líderes de los cárteles de Los Zetas, los Beltrán Leyva y de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios (Cuadro 1). Quedan por aprehender dos jefes del cártel de Sinaloa: Ismael “El Mayo” Zambada y Juan José Esparragoza Moreno “El Azul”.<sup>22</sup> Además, otras organizaciones criminales se han fortalecido, como el Cártel Jalisco Nueva Generación, cuyo máximo líder, Nemesio Oseguera Cervantes, alias “El Mencho”, no ha sido localizado.

En su tercer informe presidencial en septiembre de 2015, Peña Nieto destacó que su gobierno había conseguido capturar a 92 de los 122 criminales más buscados, identificados por su administración al inicio de su sexenio. Sin embargo, esta lista es diferente a la publicada por el gobierno de Calderón en 2009. Además, no ha sido dado a conocer por el gobierno qué ha pasado con el resto de los delincuentes que todavía están fugitivos. Esta situación ha provocado que muchos analistas y otros actores cuestionen no sólo la estrategia de Peña Nieto, sino también sus éxitos en la guerra contra las drogas.

**Cuadro 1**  
**CRIMINALES MÁS BUSCADOS QUE HAN SIDO CAPTURADOS O ANIQUILADOS**  
**DURANTE EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO**

Nombre y apodo	Organización de tráfico de drogas	Estatus	Fecha de detención
Miguel Ángel Treviño Morales, “El Z-40”	Los Zetas	Capturado	Julio de 2013
Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”	Cártel de Sinaloa	Capturado	Febrero de 2014
Dionicio Loya Plancarte	La Familia Michoacana	Capturado	Enero de 2014
Nazarío Moreno González, “El Chayo”	La Familia Michoacana	Ejecutado	Marzo de 2014
Fernando Sánchez Arellano, “El Ingeniero”	Cártel de Tijuana	Capturado	Junio de 2014
Héctor Beltrán Leyva, “El H”	Beltrán Leyva	Capturado	Octubre de 2014
Vicente Carrillo Fuentes, “El Viceroy”	Cártel de Juárez	Capturado	Octubre de 2014
Servando Gómez Martínez, “La Tuta”	Los Caballeros Templarios	Capturado	Febrero de 2015
Omar Treviño Morales, “El Z-42”	Los Zetas	Capturado	Marzo de 2015
Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”*	Cártel de Sinaloa	Recapturado	Enero de 2016

\* “El Chapo” Guzmán escapó de prisión en julio de 2015.

FUENTE: preparado por los autores con datos de la lista de los 37 criminales más buscados publicada en marzo de 2009 por la Procuraduría General de la República, y reportes de diversos rotativos nacionales respecto de la captura de los mismos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

<sup>22</sup> De acuerdo con fuentes periodísticas y oficiales, Rafael Caro Quintero, fundador del cártel de Sinaloa, liberado en agosto de 2013 después de 28 años en prisión, ha retomado el liderazgo de esta organización criminal después de la captura de “El Chapo” Guzmán, aunque el mismo Caro Quintero lo ha negado.

## REFORMA POLICIAL, CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Desde principios de su gobierno, Peña Nieto señaló que no pretendía militarizar la guerra contra el narcotráfico al igual que su predecesor, sino más bien reformar a la policía para poder utilizarla en contra de los cárteles de la droga. Calderón se apoyó en los militares para llevar a cabo funciones tradicionales de las fuerzas policíacas debido a la falta de credibilidad de estas últimas. Muchos elementos de la policía han sido sobornados por las organizaciones criminales y, por ende, los mexicanos tienen poca o nula confianza en sus corporaciones.<sup>23</sup> Si bien los ciudadanos confían más en las fuerzas armadas que en la policía, lo cierto es que los militares también han participado en violaciones graves a los derechos humanos.<sup>24</sup> La reforma de las fuerzas policíacas es uno de los principales retos pendientes del presidente, ya que estas instituciones aún se caracterizan por la corrupción, y deben reformarse en todos sus niveles.

La estrategia de seguridad del presidente Peña también enfrenta grandes obstáculos debido al tema de la impunidad. Algunos expertos subrayan que la tasa general de impunidad en México es del 97 por ciento.<sup>25</sup> Tales niveles indican los retos que México enfrenta en la aplicación de la justicia y que deben prevalecer en un Estado de derecho. El presidente debe fortalecer las instituciones judiciales y de seguridad con el fin de combatir el crimen organizado de una manera más efectiva.

Algunos analistas, incluido el propio Peña Nieto, sostienen que los altos niveles de deshonestidad estatal en México derivan de una cultura de la corrupción; es decir, se trata de un problema cultural. Otros expertos, sin embargo, afirman que más bien la desmedida corrupción se debe a que México es una democracia débil y carece de sistemas eficaces para el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas; es decir, se trata de un problema institucional.<sup>26</sup> Nosotros coincidimos con este último enfoque, y consideramos que es factible reducir la corrupción mediante instituciones sólidas, con credibilidad, que tengan sistemas de transparencia y rendición de cuentas fortalecidos.

Los funcionarios públicos no temen ser procesados por posibles violaciones a la ley, ya que los grados de impunidad siguen siendo extremadamente altos. De esta manera, los narcotraficantes y los grupos del crimen organizado continuarán no sólo sobornando a funcionarios de gobierno, sino también cometiendo crímenes violentos, siempre y cuando la corrupción y la impunidad continúen en los mismos niveles. La única manera de revertir esta situación es mediante el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la democracia. Peña Nieto no puede concentrarse nada más en el mejoramiento de una sola institución, sino que se debe atacar la impunidad en todas aquellas que estén involucradas al mismo tiempo y reformarlas por completo. Por ejemplo, no se puede reformar sólo a las policías, si el sistema judicial no funciona de manera adecuada. Un poder judicial ineficiente deriva también en un grave problema de corrupción e impunidad, lo cual sin duda aprovechan las organizaciones del tráfico de drogas.

<sup>23</sup> Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute-University of San Diego, Trans-Border Institute, “Working Paper Series”, Washington, D. C., mayo de 2010; véase también Maureen Meyer, “Mexico’s Police: Many Reforms, Little Progress”, Washington Office on Latin America, Washington, D. C., 2014.

<sup>24</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe de Actividades 2014”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015; Amnistía Internacional, *Mexico: Amnesty International Report 2010*, Amnistía Internacional, 2010.

<sup>25</sup> Stephen D. Morris, “Drug Trafficking, Corruption, and Violence in Mexico: Mapping the Linkages”, en *Trends in Organized Crime*, núm. 16, 2003, pp. 199-220. Además, véase Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 2016.

<sup>26</sup> Sobre rendición de cuentas y democracia, véase Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998, pp. 112-126. Sobre el caso de México, se puede consultar Roberto Zepeda Martínez y Jonathan D. Rosen, “Corrupción e inseguridad en México: consecuencias de una democracia imperfecta”, *AD UNIVERSA*, año 4, vol. 1, diciembre de 2014, pp. 60-85.

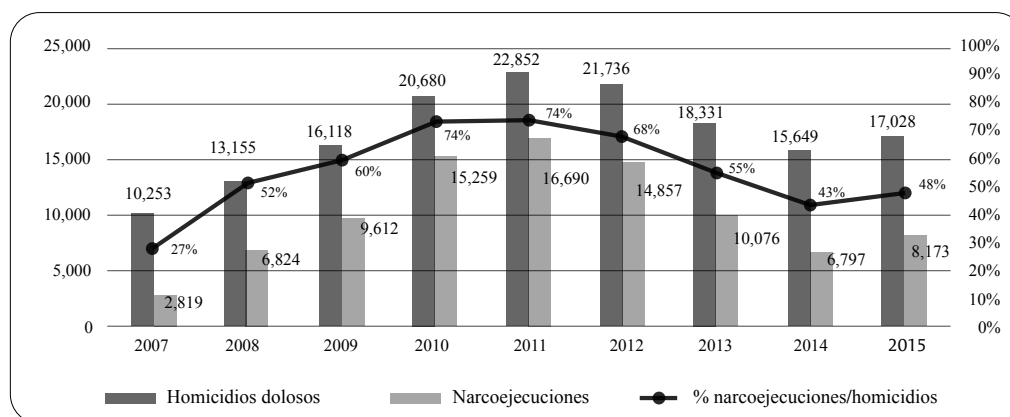
Por otra parte, a pesar de haber sido capturados y enviados a prisión, los narcotraficantes siguen operando y perpetrando actos criminales, ya que la mayoría de las cárceles están controladas y dirigidas por las organizaciones criminales. Los capos de la droga han sido capaces de dirigir los cárteles del narcotráfico incluso tras las rejas.<sup>27</sup> Es por ello que urge una reforma de los centros penitenciarios del país.

#### LA NARCOVIOLENCIA CONTINÚA

El gobierno de Peña Nieto ha modificado la estrategia de seguridad para combatir a los cárteles de la droga, logrando reducir la violencia relacionada con el crimen organizado en los primeros dos años de su sexenio, en comparación con los años inmediatos anteriores. Una escalada de violencia tuvo lugar desde 2007 hasta 2011; posteriormente, se dio una disminución progresiva en el número de narcoejecuciones hasta el año 2014. Este tipo de homicidios registró un descenso del 32 por ciento en 2013 con respecto a 2012, así como una reducción del 33 por ciento en 2014 en comparación con el año anterior. Es decir, en los dos primeros años del régimen de Peña Nieto se produjo una disminución constante en la cantidad de asesinatos relacionados con el narcotráfico (Gráfica 1).

Por otra parte, el número de homicidios en general ha seguido una tendencia similar a la observada en las narcoejecuciones. Los primeros presentaron una curva a la alza desde 2007 hasta 2011, pero luego disminuyeron hasta 2014. Las segundas representaron el 57 por ciento del total de homicidios dolosos en el periodo. Además, resulta pertinente señalar que las narcoejecuciones han disminuido durante el gobierno de Peña Nieto como porcentaje del total de asesinatos. Durante los primeros dos años de la administración, las estadísticas muestran un declive constante en términos de homicidios dolosos de alrededor del 15 por ciento (Gráficas 1 y 2).

**Gráfica 1**  
**HOMICIDIOS DOLOSOS Y NARCOEJECUCIONES EN MEXICO**  
**2007-2014**



FUENTE: preparada por los autores con datos de diversos orígenes: Benito Jiménez, “Bajan con Peña narcoejecuciones”, *Reforma*, 23 de enero, 2015; Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), *Incidencia delictiva del fuero común. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos, 1997-2016*, Ciudad de México, 2016. Los datos de narcoejecuciones en 2015 son estimaciones de los autores.

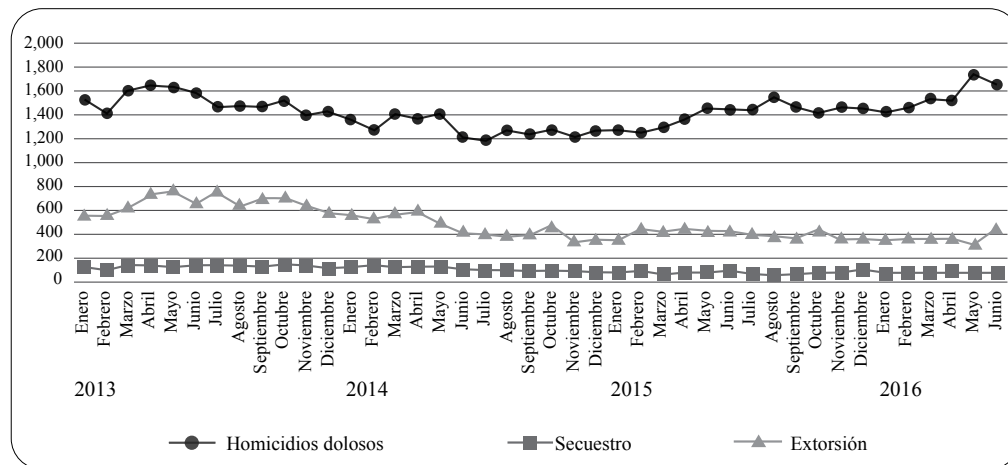
<sup>27</sup> J. Michael Olivero, “The Crisis in Mexican Prisons: The Impact of the United States”, en Nigel South y Robert P. Weiss, *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative International Penology*, Taylor and Caldwell, 2014, pp. 99-113; además véase Mark Ungar, “Prisons and Politics in Contemporary Latin America”, en *Human Rights Quarterly*, núm. 25, 2003, p. 909.



Sin embargo, la tendencia a la baja se revirtió, y para 2015 aumentaron tanto los homicidios dolosos como las narcoejecuciones. En 2015, los primeros subieron a 17,028, un incremento del 9 por ciento respecto del año anterior. Asimismo, poco menos de la mitad de tales asesinatos fue perpetrada en el contexto del narcotráfico. Además, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha presentado un promedio de 48 homicidios dolosos por día, según datos recientes del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). A lo largo de 2016 la cantidad de muertes violentas por ejecuciones dolosas se mantuvo superior al año anterior. En conclusión, se puede advertir que a pesar de los esfuerzos el grado de violencia en el país sigue siendo muy significativo.

Por otra parte, otras actividades criminales, como el secuestro y la extorsión, aumentaron durante el primer año del sexenio de Peña Nieto. Por ejemplo, la extorsión se incrementó en un 10 por ciento en 2013, mientras que el secuestro se disparó un 33 por ciento ese mismo año. Sin embargo, ambos delitos han disminuido en 2014 y 2015. El segundo se redujo en un 24 por ciento de 2014 a 2015. Con respecto a la primera, de 2013 a 2014 decreció en un 30 por ciento, y de 2014 a 2015 en un 13 por ciento. Esto es, la incidencia en el número de secuestros y extorsiones ha sido a la baja, aunque se mantiene aún en niveles significativos (Gráfica 2).

**Gráfica 2**  
**HOMICIDIOS DOLOSOS, SECUESTRO Y EXTORSIÓN POR MES,**  
**ENERO DE 2013-JUNIO DE 2016**



FUENTE: preparada por los autores con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), *Incidencia delictiva del fuero común. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos, 1997-2016*, Ciudad de México, 2016. Puede consultarse en: <<http://secretariadodjejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>>.

#### RETROCESOS Y REFORMAS OPACADAS

El presidente Peña Nieto tenía la esperanza de reducir su dependencia del Ejército, el cual fue utilizado por su predecesor para combatir a los cárteles del narcotráfico. A pesar de lo anterior, el primer mandatario desplegó a los militares en el estado de Michoacán cuando la violencia relacionada con el trasiego de drogas se intensificó. Sólo en 2013, ese estado registró 920 personas asesinadas; 280 individuos levantados (secuestrados sin pedir rescate); 42 fueron secuestrados; 238 desaparecidos; más de tres mil familias desplazadas y alrededor de 1,200 expulsadas de sus hogares. Algunos analistas señalan que Michoacán tiene todas las características de un Estado fallido, ya que está dominado por los cárteles, y cuenta con montañas llenas de marihuana, cultivos de amapola y laboratorios clandestinos para la producción de drogas sintéticas.<sup>28</sup> Además,

<sup>28</sup> Jacobo García, "El infierno se llama Michoacán", en *El Mundo*, 8 de noviembre de 2013.

este caso demuestra no solamente que los gobernadores de México han concentrado poder y se han feudalizado, sino también cómo los propios grupos de narcotraficantes han penetrado a los gobiernos estatales, lo cual ha conducido a un combate del Estado contra sí mismo.<sup>29</sup>

A pesar de los asuntos pendientes en la lucha contra el crimen organizado, Enrique Peña Nieto ha tenido algunos éxitos parciales, incluyendo varias reformas cruciales aprobadas por ambas cámaras del Congreso; por ejemplo, en diversas áreas como educación, energía, finanzas, hacienda, telecomunicaciones, sistema electoral, competencia económica, y combate anticorrupción. Estas reformas fueron reconocidas a nivel nacional e internacional como grandes logros que eventualmente permitirían al país atraer inversión y producción extranjeras e impulsar el crecimiento económico en el futuro próximo. A pesar de lo anterior, muchas de los cambios no han tenido éxito especialmente en términos de reducir la corrupción y aumentar la transparencia y rendición de cuentas. El sistema judicial continúa siendo muy ineficaz, ya que los niveles de impunidad son de alrededor del 90 por ciento, a pesar de la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Sin embargo, el éxito de Peña Nieto con respecto a las reformas políticas y económicas fue eclipsado por los acontecimientos en Ayotzinapa de septiembre de 2014 y también debido a diversos actos de corrupción del propio presidente y su círculo más cercano. El caso de Ayotzinapa puso en evidencia la complicidad de los grupos del crimen organizado de Guerrero con las autoridades locales. Un grupo de 43 alumnos de una escuela rural para formación de maestros de Ayotzinapa desapareció el 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, después de haber participado en una protesta contra el gobierno municipal. El grupo de autobuses en el que viajaban fue detenido por la policía municipal de Iguala, la cual entregó a los estudiantes a grupos criminales locales que aparentemente los mataron y los enterraron. En las semanas siguientes, una serie de fosas comunes fueron descubiertas cerca de Iguala, pero no se confirmó si contenían los cuerpos de los estudiantes. Desde la desaparición, miles de mexicanos han participado en protestas para exigir la acción del gobierno.

A pesar de que el gobierno de Peña Nieto había conseguido reducir la cantidad de homicidios y narcoejecuciones en los dos primeros años, dicho logro fue eclipsado por el caso de los estudiantes desaparecidos; las fosas comunes encontradas en Guerrero y Morelos; y el resurgimiento de la violencia en los estados de Michoacán, Guerrero y Jalisco, protagonizado por cárteles de la droga como los Caballeros Templarios y el Cártel de Jalisco Nueva Generación. En otras regiones del país, principalmente en Tamaulipas, Sinaloa y Chihuahua, la violencia aún persiste, aunque en grados reducidos. Desde finales de 2014, los niveles de popularidad de Peña Nieto han declinado en medio de las protestas y el malestar social; una encuesta de agosto de 2016 reveló que tan sólo 23% aprobaba su gestión y 74% la reprobaba.<sup>30</sup> Al mismo tiempo, los medios han difundido supuestos casos de corrupción y de conflictos de intereses del presidente y sus colaboradores cercanos, así como de un número considerable de gobernadores.

## CONCLUSIONES

Sin alcanzar el éxito, el gobierno de Calderón lanzó una campaña militar para exterminar a los cárteles de la droga. A pesar de que cincuenta mil efectivos del Ejército mexicano se desplegaron a lo ancho del territorio, en especial en los estados con mayor inseguridad, la violencia en México se incrementó durante su Presidencia. Si bien su gobierno logró algunas victorias limitadas, no se afectó en lo fundamental el proceso de producción y tráfico de drogas ilícitas, ya que estas sustancias se encuentran disponibles en el país. El presidente Calderón trató de capitalizar los decomisos de drogas y la captura de los capos, pero en general las dinámicas del

<sup>29</sup> Raúl Benítez Manaut, "México 2015. El Leviatán contra los señores feudales. Retos a la seguridad", ponencia presentada en el Congreso LASA-2015, San Juan, Puerto Rico, 26-30 de mayo de 2015.

<sup>30</sup> Lorena Becerra, "Reprueba 74% gestión de Peña Nieto; sólo 23% lo apoya", *Reforma*, 11 de agosto de 2016.

narcotráfico no cambiaron: la violencia continuó y los grupos del crimen organizado, con liderazgos renovados, siguen operando y participando en una serie amplia de actividades ilegales.

Por su parte, el presidente Peña Nieto ha tratado de superar la estrategia de Calderón, pero en general ha seguido con las mismas acciones de su predecesor. El objetivo de su administración ha sido reducir los niveles de violencia, a través de la captura de los criminales más peligrosos de los cárteles del narcotráfico, así como de la desarticulación de los grupos del crimen organizado. Sin embargo, después de la primera mitad de su sexenio, existen razones para ser pesimistas acerca de que la situación en México cambie en el futuro cercano. La violencia continúa, a pesar de las acciones que componen la estrategia de combate al crimen organizado del gobierno.

Más aún, el clima de terror relacionado con el crimen organizado en México sigue ocupando las primeras planas de la prensa nacional e internacional, lo que genera dudas sobre si el país es un lugar seguro. La realidad es que la violencia en algunas partes de México se ha salido de control.

Peña Nieto tiene una colosal tarea por delante, ya que debe reformar muchas instituciones y combatir la corrupción con el fin de disminuir los niveles de violencia. El proceso de reformar una institución no es algo que suceda de la noche a la mañana; más bien, se trata de un proceso largo y en ocasiones, muy lento. La corrupción predomina en los cuerpos policíacos y el sistema de justicia. La sociedad tiene muy poca confianza en la integridad de las policías y, por ende, estas instituciones deben transformarse de manera integral. México necesita fuerzas policíacas capacitadas y funcionarios eficaces en los distintos niveles de gobierno para combatir al crimen organizado. La fallida guerra contra las drogas demuestra que con fuerzas policiales corruptas e ineficientes no se puede combatir a los grupos criminales.

Una forma de disminuir los acontecimientos violentos sería legalizar las drogas. Sin embargo, la pregunta clave sería: ¿qué tipo de drogas? Algunos promueven la legalización de todas las sustancias para desincentivar las pugnas entre los grupos criminales y entre éstos y las fuerzas del Estado. En otras palabras, la legalización de las drogas suaves, como la marihuana, tendría un impacto significativo pero no sería suficiente.<sup>31</sup> Una mejor medida sería el comercio legal de todos los narcóticos con el fin de suprimir las ganancias derivadas de esta industria clandestina. Sin embargo, no parece que Estados Unidos o la mayoría de los países de América Latina vayan a aprobar una ley en este sentido en un futuro próximo.

Finalmente, es preciso decir que Washington ha sido un socio ineficaz y ha fallado en cuanto a su corresponsabilidad en la guerra contra las drogas.<sup>32</sup> Estados Unidos y México deben dedicar más recursos a programas de educación, prevención, tratamiento y rehabilitación con el fin de reducir el consumo y la demanda de enervantes. Si no es así, las acciones violentas en México seguirán aumentando, ya que los cárteles continuarán luchando a muerte por el control del territorio. Si no se producen cambios drásticos en todo lo antes mencionado, entonces es muy probable que en 2018 México termine el sexenio con mayores índices de violencia y más derramamiento de sangre.

<sup>31</sup> Al respecto, véase Jonathan P. Caulkins, Beau Kilmer y Mark A. R. Kleiman, *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Nueva York, 2016; Mark A. R. Kleiman y Aaron J. Saiger, "Drug Legalization: the Importance of Asking the Right Question", *Hofstra Law Review*, núm. 18, 1989, pp. 527; Robert J. MacCoun, James P. Kahan, James Gillespie y Jeeyang Rhee, "A Content Analysis of the Drug Legalization Debate", *Journal of Drug Issues*, núm. 23, núm. 4, 1993, pp. 615-629.

<sup>32</sup> Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U. S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Rowman & Littlefield, Lanham, M. D., 2006; Ethan A. Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, vol. 44, núm. 4, 1990, pp. 479-526.