

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE BLANCOS PRIORITARIOS PARA LA CONTENCIÓN Y DEBILITAMIENTO DE LOS CÁRTELES Y LA REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO*

Diego Rodríguez Samora

Alfredo Fernández de Lara Gaitán

* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL”, del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

Antecedentes del narcotráfico en México

El origen del narcotráfico en México se remonta a la década de 1930, particularmente en entidades federativas como Baja California, Sinaloa y Jalisco. Aunque, desde la década de 1950 se generó una paulatina centralización en el control de este mercado, mediante la colusión entre traficantes y políticos (Astorga, 2005, 2007; Hernández, 2014). Más tarde, en la década de los años ochenta, el combate al narcotráfico comenzó a destacarse en la agenda pública como resultado de los cambios en la política antidrogas estadounidense y las presiones ejercidas por ese país en contra del gobierno mexicano, especialmente después del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena. En referencia a la comprensión de los antecedentes del fenómeno descrito, Marco Palacios y Mónica Serrano (2010) señalan que en administraciones federales anteriores hubo una especie de pacto entre autoridades de gobierno de distintos niveles y los narcotraficantes.

La autoridad se encargó de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas. A lo largo de este periodo los traficantes no operaron como elementos autónomos, sino que asumieron el control de “franquicias” cumplidamente asignadas por las autoridades reguladoras. Gracias a estas “licencias” de operación y a la protección provista por las agencias oficiales, los empresarios criminales pudieron desarrollar enclaves de producción y hacer uso de las vías de comunicación para despachar su mercancía hacia el mercado estadounidense

(...) En la práctica, el funcionamiento ordenado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener la expansión del mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo (2010, p.117).

Esta fue una relación de complicidad que prácticamente se tejió a lo largo del siglo XX, como lo demuestra el trabajo de Luis Astorga en su libro titulado *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, quien respecto de este vínculo entre autoridades gubernamentales de todos los niveles y traficantes hace un importante recuento histórico en el que evidencia como:

Desde los inicios de la formación del campo del tráfico de drogas en México, este adquirió características particulares, pues nació a la sombra de intereses del campo político y supeditado a él. Así continuó durante décadas. Lo que se modificó con el tiempo fue la mediación entre el campo político y el del tráfico de drogas. El resquebrajamiento progresivo del sistema político posrevolucionario basado en el presidencialismo y en el partido de Estado, el avance de la oposición política en el Congreso y en los gobiernos estatales y, finalmente, la alternancia en el poder, que implicó el desplazamiento de ese partido (PRI) el poder ejecutivo federal mediante elecciones democráticas en el año 2000, crearon por primera vez en México las condiciones de posibilidad para una mayor autonomía relativa del campo del tráfico de drogas respecto al poder político: de allí el recurso a las medidas de excepción actuales, desesperadas, como el uso creciente de las fuerzas armadas, para intentar recuperar los mecanismos de contención y control relativo del negocio del tráfico de drogas que habían operado durante años. (2005, pp. 161-162)

Además de demostrar la larga y fuerte conexión entre clase política, cuerpos de seguridad [v.g. la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS)] y narcotraficantes, Astorga aborda una de las explicaciones que más relevancia tiene para entender las causas de la escalada de violencia criminal en la última década y media. Es decir, la fragmentación del poder político y el control social que durante décadas concentró el PRI, de tal forma que la transición política en México tuvo entre sus efectos no deseados un desajuste en las redes de colusión y corrupción existentes

(Durán y Snyder, 2009; Durán, 2015). De hecho, en la década de los años noventa, varios casos evidenciaron (v.g. el general Jesús Gutiérrez Rebollo, zar antidrogas encarcelado por cooperar con la delincuencia organizada), el alto grado de permeabilidad que la corrupción había generado en las instituciones, haciendo que para principios del siglo XXI el Estado mexicano se enfrascará en una “paradójica batalla que no se puede ganar, perder ni dejar de combatir” (Chabat, 2000).

En la presidencia de Vicente Fox (primer presidente de un partido distinto al PRI) el problema del narcotráfico era conocido e incluso visible, sin que se presentarán las tasas de homicidio y la violencia que México ha vivido en la última década. De hecho, al principio de la administración de Fox hubo una política enfocada a descabezar a algunas organizaciones criminales. En opinión de Astorga (2007) “con las capturas de traficantes importantes en el gobierno de Fox (Benjamín Arellano, la Rana, el June, Albino Quintero Meraz, el Metro, por ejemplo), el Estado logró, al menos en parte, hacer cumplir las leyes vigentes e imponer su autoridad. Esos hechos contribuyeron en su momento a reducir los márgenes de impunidad y de corrupción asociados al negocio de las drogas, y a modificar las percepciones acerca del poder real de dichas organizaciones y la falta de voluntad política –u otro tipo de razones, como la convivencia y la corrupción de alto nivel– para enfrentarlas en gobiernos anteriores” (p. 95).

Sin embargo, el impacto efectivo de estas capturas fue mínimo, generó desbalances en la correlación de fuerzas entre los cárteles de Sinaloa, Tijuana, Juárez y el Golfo y se continuó la penetración de las instituciones de seguridad por parte del crimen organizado. Estas organizaciones mutaron, diversificaron sus actividades ilícitas y se adecuaron a la nueva coyuntura de fragmentación del poder político a nivel local, estatal y federal. Por tanto, “Las capturas no redujeron ni eliminaron el negocio, sólo modificaron momentáneamente las organizaciones de traficantes, los obligaron a buscar nuevas estrategias y a replegarse por algún tiempo. La aprehensión de traficantes de primer nivel y de sus principales operadores no tuvo un impacto conocido en la oferta de drogas en el mercado de Estados Unidos o en el de México, ni en los precios” (Astorga, 2007, p. 95).

Ante el contexto general que se ha presentado, no es de extrañar que los últimos cuatro presidentes mexicanos (1994-2018) hayan tenido que desarrollar una política activa de combate al crimen organizado. Si bien es cierto que la violencia producto del narcotráfico en México no es una cuestión nueva, en el 2006 se presentó una escalada en la frecuencia y visibilidad de la violencia - expresada en el incremento del número de homicidios atribuidos al crimen organizado - como resultado de la “guerra contra el narcotráfico”³³ (Márquez y Meyer, 2010) declarada por el presidente Felipe Calderón. Violencia que ha continuado en la presidencia de Enrique Peña Nieto³⁴ (2012-2018) y que ha causado la confrontación más violenta desde la revolución mexicana (Crisis Group, 2013).

1. Contexto político del México contemporáneo 2000-2016

Durante gran parte del siglo XX, desde 1929 hasta el año 2000, México se caracterizó por la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con una presencia avasalladora desde el nivel federal hasta el nivel estatal y municipal, y una gran centralización en la toma de decisiones en la figura del Poder Ejecutivo (Meyer y Márquez, 2010). A medida que el régimen perdió legitimidad, se vio en la necesidad de liberalizar el sistema electoral y permitir la inclusión de otras fuerzas

33 “La guerra de Calderón” – como se le llama por simplificar aquello – sumió regiones enteras del país en dinámicas de violencia y descomposición extremas, con miles de muertos, desaparecidos (Márquez y Meyer, 2010). La declaración de guerra de Calderón, la cual, según coinciden la mayoría de los autores, se realizó de manera improvisada, ya que no delineó una auténtica política de prevención del crimen organizado, ni se definió cuando los militares retornarían a los cuarteles (Guerrero, 2011, 2012; Crisis Group, 2013).

34 “Después de tres años de descensos consecutivos, en 2015 el número de defunciones por homicidio en México creció en 2.6% respecto al año 2014 según cifras publicadas el pasado 26 de julio por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). La cantidad de homicidios acumulada durante los primeros 3 años de la actual administración federal es 49% más alta que la observada en el mismo periodo de la administración anterior. Los datos del INEGI confirman el quiebre de la tendencia a la baja que había comenzado en el año 2011. Al cierre de 2015 se registraron 20 mil 525 homicidios en todo el país, cifra 2.6% más alta que la observada en 2014. Guerrero y el estado de México concentran la mayor cantidad de casos. Ambas entidades registraron el 25% de todos los casos reportados en el país”. Fundación Desarrollo Humano Sustentable, A.C. agosto 2016. “Repunta el homicidio en México, cifras del INEGI lo confirman”. Disponible en: http://media.wix.com/ugd/d7264b_e5c978a4ca514a598b16dd166c734833.pdf

políticas. De hecho, la transición mexicana se dio por la vía de reformas electorales (de particular relevancia son la creación del Instituto Federal Electoral y la reforma político electoral de 1996), que permitieron que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) fueran obteniendo espacios en el congreso federal y en las legislaturas locales.

Estas reformas electorales tuvieron como consecuencia una mayor competitividad en el sistema de partidos, ya que paulatinamente estos le disputaran la hegemonía al PRI, por lo que autores como Mauricio Merino han conceptualizado a la transición mexicana como una “transición votada”.³⁵ La apertura generada mediante las reformas electorales impulsó transformaciones que permitieron que en el año 2000, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, resultara electo presidente (2000-2006). Durante su sexenio se inició un cambio gradual en la estrategia en el combate al crimen organizado, a través de la persecución de los líderes de algunos cárteles, aunque sin una notoria escalada en la violencia. También fue a inicios de este sexenio que Joaquín Guzmán Loera (alias el Chapo) se escapó, por primera vez, de una cárcel de máxima seguridad, lo cual generó fuertes cuestionamientos para el gobierno e incluso se llegó a hablar de la protección del gobierno en torno a las actividades de Guzmán Loera y del cártel de Sinaloa.

En julio de 2006 se dio la elección presidencial más competitiva y polémica en la historia reciente de México, debido a que la diferencia porcentual entre el candidato del PAN (Felipe Calderón con 35.89%) y el candidato del PRD (Andrés Manuel López Obrador con 35.53%) fue de solo 0.56%, se generó una amplia polarización social y cuestionamiento a la legitimidad del presidente Felipe Calderón. En consecuencia,

35 “El argumento se centra en tres diferencias: en lugar de ser una transición pactada –como sugiere el modelo teórico–, la mexicana ha sido, por llamarla de alguna manera, una transición *votada*; además, no ha habido –como si lo hubo en otros casos– una ruptura con el régimen anterior, por el contrario, el mexicano ha sido un cambio basado en la *apertura* gradual y continua, no en el rompimiento; por último, en vez de una transformación de las reglas del juego, lo que hemos presenciado ha sido la recuperación de instituciones formales más que el diseño de nuevas”. En: Merino, Mauricio. México (2003). *La Transición Votada*. En: América Latina Hoy. Número 33. Ediciones Universidad de Salamanca, España, pp. 63-72. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7318/7357> Consultado el 13 de junio de 2019.

Calderón asumió la presidencia con una fuerte crisis de legitimidad y, a los pocos días, pese a que no había sido un tema prioritario de su campaña electoral, declaró una guerra en contra del crimen organizado, declaración que después trató de matizar señalando que no era una guerra sino una lucha del Estado para recuperar la seguridad. Resulta pertinente cuestionarse ¿hasta qué punto era insostenible la fuerza que habían adquirido las organizaciones criminales en México? ¿era necesario declarar una guerra contra estas organizaciones para recuperar la seguridad pública? ¿esta intervención para recuperar la seguridad fue improvisada o se planeó adecuadamente? Estas son interrogantes que han formado parte central del debate sobre la lucha del Estado mexicano contra las organizaciones del narcotráfico.

En lo que se refiere a la primera pregunta, el argumento de Guillermo Valdés ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), de enero de 2007 a septiembre de 2011, resulta relevante para una mejor comprensión respecto al reto que el crimen organizado le presentaba al gobierno federal. En su opinión:

La presencia y la violencia de la delincuencia organizada han sido tan apabullantes en los últimos años que pareciera que todo comenzó en diciembre de 2006, cuando al principio de su sexenio el presidente Felipe Calderón dio luz verde al operativo contra el narcotráfico en Michoacán. No son pocos quienes atribuyen a esa decisión presidencial el estallido de las guerras entre las organizaciones delictivas y, por tanto, de la violencia. Sin embargo, a lo largo de ese año la situación de la delincuencia organizada ya presentaba una gran complejidad. Se tenían suficientes indicios en el gobierno federal y en los estatales, de que la inseguridad y el narcotráfico estaban adquiriendo dimensiones muy peligrosas (...) En el territorio del país abundaban organizaciones del narcotráfico. Su presencia física, originalmente en el noroeste (Sinaloa, Durango, Sonora, Chihuahua y Baja California), se había extendido a partir de 1990, a toda la frontera con Estados Unidos (desde Tijuana hasta Matamoros), y hacia el sur y centro del país. (Valdés, 2014, pp. 363-364)

En lo que se refiere a la pregunta de si ¿era necesario declarar una guerra contra estas organizaciones para recuperar la seguridad pública?

Quizás fue erróneo hacer una declaración de guerra hacia un enemigo que funciona bajo códigos y lógicas distintas a las de un grupo armado insurgente. También fue erróneo iniciar esta confrontación de manera improvisada y sin calcular los costos en vidas humanas que esto generaría, sobre todo en un contexto de amplia debilidad institucional en las áreas de seguridad pública y en el aparato de justicia, los cuales mostraban signos de captura por parte de algunas organizaciones criminales como el cártel de Sinaloa, Juárez, Tijuana y el Golfo. Sin embargo, para los gobiernos panistas era claro que, frente al avance del crimen organizado, así los niveles de violencia estuvieran relativamente contenidos y no afectaran de forma directa a la población civil, era impostergable hacer frente a la amenaza que para la seguridad pública representaban estas organizaciones, así como a la captura que, especialmente en los niveles estatales y locales, habían generado estas organizaciones criminales. Las críticas hacia la estrategia y las acciones del gobierno son múltiples. Algunas críticas se concentran en el “uso de los militares y las consecuencias sobre los derechos humanos, otros en el hecho de que el gobierno rompió equilibrios que existían entre los cárteles, otros en el fuerte gasto gubernamental” (Signoret, 2011, p. 11).

2. México ¿conflicto criminal, contrainsurgente o guerra civil?

Las organizaciones criminales no persiguen objetivos ideológicos o la disputa por el poder político – aunque terminan capturando muchas de sus instituciones para sus intereses-. Por tanto, no puedan ser catalogados como narco-insurgencia o como grupos terroristas. De hecho, hay distintas posturas en torno a la denominación que el conflicto mexicano debería tener: ¿guerra civil, narco-insurgencia, lucha contra el crimen organizado? Benjamin Lessing (2015), llama la atención sobre la necesidad de establecer una mayor claridad conceptual entre lo que debe ser entendido como guerra criminal y sus diferencias frente a una guerra civil o una rebelión insurgente. La importancia de una

conceptualización más estrecha y funcional sobre lo que es una guerra criminal resulta fundamental para evitar errores conceptuales y de apreciación que pueden producir una distorsión en la comprensión de las características y las lógicas particulares de la violencia criminal (como lo ilustra el caso el mexicano). Para este autor, una de las diferencias centrales que los cárteles tienen respecto a otros grupos armados ilegales (guerrillas insurgentes, movimientos secesionistas, terroristas) es que estos no buscan derrocar al gobierno, ni hacerse con el poder formal, por lo que la aplicación de políticas contrainsurgentes no son las más adecuadas.

En opinión de un exfuncionario público federal entrevistado para este trabajo “lo que son fundamentalmente los cárteles de la droga en México, son organizaciones criminales de carácter transnacional que lo único que buscan es ganar recursos cometiendo una serie de ilícitos que van más allá del tráfico de drogas, que implican el secuestro, la piratería, la trata de personas, etcétera” (2016). Por su parte, Joaquín Villalobos (2011), descarta las dos primeras denominaciones (guerra civil y narco-insurgencia), y señala que:

El problema para establecer la naturaleza y la denominación del conflicto en México se complica al tener que caracterizar a los cárteles y establecer sus propósitos, ya que se trata de grupos claramente criminales sin agenda política, sin demandas hacia el Estado y sin agravios históricos que los hayan motivado. No se puede, por ejemplo, hablar de una guerra civil o de una insurgencia. Independientemente de que la existencia del crimen organizado se pueda vincular con la debilidad del Estado y con la pobreza en algunas regiones del país, en definitiva, la motivación central y única de los grupos criminales es la codicia y el enriquecimiento ilícito. (p. 13)

Por su parte, “los funcionarios del gobierno mexicano han rechazado siempre el término insurgencia, argumentando que los cárteles no tienen ningún programa político, y descartan cualquier opinión de que México está en un conflicto armado. Sin embargo, dicen que algunos ataques, tal como cuando hombres armados arrojaron granadas contra civiles, deben ser definidos como terrorismo. “Hemos tenido algunos casos de actos de terror, sin duda”, expresó el último Secretario de Gobernación de Calderón, Alejandro Poiré” (Crisis Group, 2013, p. 9).

En contraste con esas posturas, Andreas Schedler (2014a, 2014b) ha planteado explícitamente que México se encuentra en una guerra civil. En su opinión “desde hace más de una década, el país está sumergido en una nueva guerra civil. No es una guerra por el Estado ni por ideología. Es una guerra civil de las llamadas “nuevas” que se libran por ganancias materiales, no por motivos políticos. Y es una guerra que son muchas guerras. Una guerra opaca donde conviven, se mezclan y se refuerzan la violencia criminal de empresas ilícitas y del Estado, la violencia entre organizaciones criminales y dentro de las mismas y la violencia ejercida contra combatientes y contra la población civil” (Schedler, 2014b, p. 10).

La violencia entre los cárteles del narcotráfico que se ha desarrollado en México³⁶ puede considerarse como un conflicto no estatal, ya que de acuerdo a la definición generada por el *Department of Peace and Conflict Research*, de la Universidad de Uppsala, *non-state conflict*³⁷ éste puede definirse como: “el uso de la fuerza armada entre dos grupos armados organizados, ninguno de los cuales es el gobierno de un Estado, lo que se traduce en al menos 25 muertes en combate en un año”. Sin embargo, en el caso específico del conflicto que se vive en México también participa el Estado en contra de los cárteles del narcotráfico y, al mismo tiempo, esta violencia entre cárteles, así como entre éstos y el Estado, ha generado una crisis de inseguridad que ha repercutido directamente en la seguridad y derechos de gran parte de la población civil.

Por tanto, para los fines de este trabajo se considera que México no enfrenta una guerra insurgente o una guerra civil, se enfrenta a un conflicto criminal que involucra, tanto las disputas entre organizaciones criminales como del Estado frente a estas. Tener claridad sobre el hecho de que en México hay un conflicto criminal resulta relevante al momento de evaluar la estrategia de supresión de objetivos de alto valor o de blancos

36 De acuerdo a información del UCDP Conflict Encyclopedia de la Universidad de Uppsala: “Mexico has also experienced non-state conflict, primarily in the form of powerful criminal cartels fighting each other for dominance. Since 2006, the Mexican Government has aggressively targeted Mexican drug cartels using both civilian and military forces. The period between 2006 and 2011 saw a dramatic surge in the levels of non-state conflict, primarily in the form of powerful criminal cartels fighting each other for dominance of drug trafficking routes to the United States”. Disponible en: http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=107®ionSelect=4-Central_Americas Consultado el 5 de julio de 2019.

37 Definitions <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Negotiation> Consultado el 7 de Mayo de 2019.

prioritarios, ya que en otros contextos esta ha sido empleada en una lógica distinta a la criminal, es decir, ha sido implementado bajo contextos de lucha contraterrorista y contrainsurgente (AlQaeda en Afganistán, FARC-EP en Colombia).

3. Algunas hipótesis que se han propuesto para explicar la violencia generada por el crimen organizado en México 2000-2016

Entre los resultados de la revisión de literatura está la identificación de cinco grupos de hipótesis que buscan explicar el incremento de la violencia en México. De manera sintética estas hipótesis sobre la violencia en México son las siguientes:

El incremento de la violencia se relaciona con la transición política y alternancia, en el sentido en que el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema más plural afectó los acuerdos existentes entre los cárteles del narcotráfico y las redes de protección existentes generando una mayor competencia entre los cárteles (Astorga (2005, 2007) Snyder y Durán (2009), Chabat (2015)).

La violencia se explica como resultado de la declaración de “guerra” que hizo el Estado mexicano en contra del crimen organizado y su estrategia de desmembramiento de los cárteles mediante la captura de sus líderes, lo cual ha derivado en la fragmentación y lucha entre cárteles (Guerrero, 2009; Villalobos, 2010; Palacios y Serrano, 2010; Schedler 2014).

La violencia se explica por factores exógenos, tales como: el impacto que el combate al narcotráfico ha tenido en Colombia o el impacto que ha tenido para el mercado de la cocaína, el incremento en los decomisos en ese país y la ubicación geográfica de México respecto a Estados Unidos (Bagley, 2013; Hope, 2013; Mejía, 2012).

La violencia es más que la simplificación de la “colombianización de México”, ya que, en su opinión, hay diferencias considerables entre la realidad mexicana y colombiana, aunque reconocen que la experiencia de ese país le puede brindar algunas lecciones a México; (Bagley 2009, 2014,

2016; Palacios y Serrano 2010; Christopher, Clarke y Serena, 2014).

Con una perspectiva institucionalista, la violencia es la expresión de diversos vacíos de poder y de fallas institucionales y de regulación judiciales (Buscaglia, 2013)

Las hipótesis mencionadas, aunque no son las únicas que han buscado explicar el fenómeno de la violencia que actualmente se vive en México, a juicio de los autores de este capítulo son las agrupas las tendencias más significativas. Tampoco se encuentran contrapuestas entre sí, de hecho, varios de los investigadores comparten algunos de los postulados planteados.

4. Una década de la escalada de la violencia en México

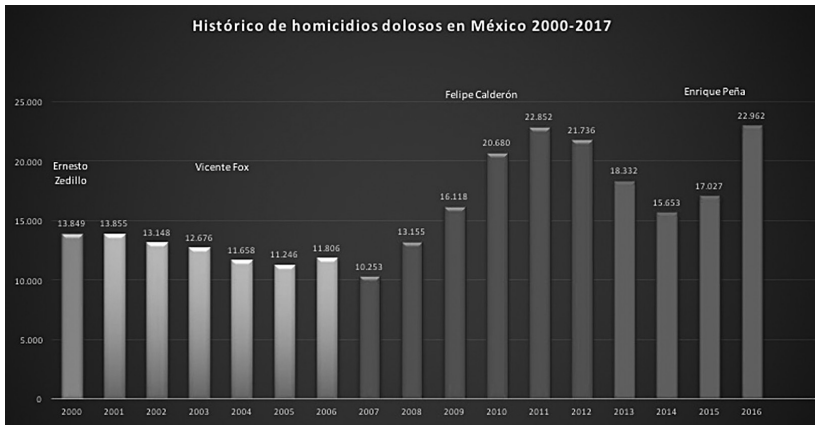
Las disputas al interior y entre cárteles por el control de las rentas que genera el narcotráfico ocasionaron una gran crisis de violencia e inseguridad en varias entidades del país. A partir del año 2007 se presentó un aumento en la violencia³⁸, expresada en el número de homicidios dolosos, la cual alcanzó sus puntos más álgidos en los años de 2011, 2017 y 2018 (ver figura 1).

En opinión de Guillermo Valdés, ex director del CISEN, “la mayoría de los asesinatos no fueron causados por la “guerra” entre el gobierno de Felipe Calderón y los narcotraficantes, sino debido a las disputas entre estos”. En el análisis que él presenta encuentra que de los “fallecimientos vinculados al crimen organizado”, entre enero de 2007 y diciembre de 2011, “ocho de cada diez, 82%, que en números absolutos significan 42.440 asesinatos, presentaron características que permiten afirmar que se trató de ejecuciones” (2014, p. 390). Por tanto, Valdés considera que

38 De acuerdo con la administración de Calderón alrededor del 90% de las muertes relacionadas con la guerra en contra del crimen organizado durante la segunda mitad de la década pasada fue resultado de las disputas entre organizaciones criminales. En otras palabras, la mayoría de los asesinatos fueron el resultado de la lucha entre bandas criminales y la competición por territorios y mercados. Sin embargo, hay un consenso respecto a que la espiral de violencia en la cual entró México fue impulsada por la aparición de un nuevo jugador en el mundo del crimen organizado, especialmente a comienzos del 2000: los Zetas (Chabat, 2015: 103-104).

este dato “define con claridad el principal fenómeno que produce la violencia; es decir, la causa inmediata de los homicidios han sido los conflictos internos entre diversas organizaciones criminales” (2014, p. 389) y no la intervención gubernamental.

Figura 1. Número de homicidios dolosos en México 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, para otros especialistas “el aumento en los homicidios en México fue el talón de Aquiles de la estrategia del presidente Calderón porque tiene mayor impacto sobre la sociedad, ya que incrementa la percepción de inseguridad. En los últimos siete años los cárteles del narcotráfico empezaron a utilizar métodos de violencia cada vez más extremos y visibles, convirtiéndose en una constante el desmembramiento y la exhibición pública de los cadáveres de sus víctimas. Aun cuando son ellos los que perpetran la gran mayoría de los homicidios relacionados con este tipo de violencia, en los últimos dos años las víctimas de la sociedad civil son cada vez más” (Benítez y Rodríguez, 2012). Además de esto se han venido incrementando las desapariciones forzadas, el reclutamiento de menores de edad por parte de las organizaciones criminales y el desplazamiento forzado de poblaciones enteras.

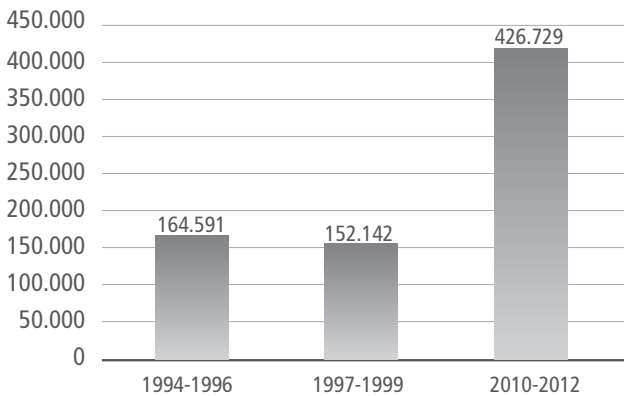
Hay evidencia que muestra que diversos factores como: la fortaleza de las organizaciones criminales, las guerras entre cárteles por el control del territorio y la disputa por el mercado del tráfico de drogas hacia Estados Unidos de América iniciaron mucho antes de la declaración de guerra hecha por el presidente Calderón (Crisis Group, 2013; Hernández, 2014; Bailey, 2014). A continuación, se citan algunos acontecimientos relevantes que evidencian que la descomposición en materia de seguridad se venía gestando previamente al año 2006.

En opinión de Bagley:

Desde los años ochenta, ciertas organizaciones adquirieron suficientes recursos económicos y olfato político para corromper a múltiples gobiernos municipales, varios gobiernos estatales y agencias federales clave (...) A comienzos del año 2000, las organizaciones del narcotráfico más poderosas habían acumulado tantos miembros, armamento, movilidad y liderazgo como para desafiar e intimidar a las fuerzas policiales municipales y estatales, sobre todo en zonas de producción de drogas y a lo largo de las principales rutas de contrabando en los estados del norte del país. La ominosa novedad era que algunas organizaciones de traficantes de drogas se mostraban cada vez más dispuestas a retar al Ejército, último muro de protección del Estado mexicano. (2014, p. 16)

Según información del *Background Report: Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in México*, realizado por el *Crisis Group* (2013) “la violencia de los cárteles comenzó a escalar en el 2004, cuando Vicente Fox era presidente e inmediatamente después de que expirara la legislación sobre la prohibición doméstica de armas de asalto en Estados Unidos”. Es decir, la escalada de violencia se presentó desde la administración anterior a la de Felipe Calderón y tal parece que factores exógenos como el fin de la prohibición de la venta de armas (ver figura 2) de asalto en Estados Unidos también son parte de las causas que incidieron en la dimensión que ha tomado la violencia criminal en México.

Figura 2. Número de armas de fuego traficadas hacia México desde Estados Unidos



Fuente: Realizado con base en Índice de Paz en México 2014.
Institute for Economics & Peace, p. 50.

Además, la situación geopolítica de México, al ser vecino del país con mayor número de consumidores de cocaína y metanfetaminas, hace que los incentivos que tienen los cárteles criminales de tráfico de drogas para continuar sus actividades ilícitas sean altos. Sin embargo, pese a que este es un problema binacional, la mayor parte de los costos humanos, sociales y de seguridad los ha asumido México. Algunos datos que sirven para ilustrar las externalidades del incremento en la violencia y el deterioro en la seguridad que se ha dado en México durante los últimos años se pueden obtener del informe del Índice de Paz en México (2013), en el cual se señala lo siguiente:

En el 2012 hubo en el país 32 homicidios por cada 100,000 habitantes. El número de armas de fuego introducidas ilegalmente a México aumentó en gran medida durante la última década, siendo casi tres veces más alto en el periodo 2010-2012 que el comprendido entre 1997 y 1999. El indicador de delitos cometidos con armas de fuego —que mide el número de delitos que implican el uso de una de estas armas— aumentó en forma importante: la tasa por cada 100,000 habitantes se incrementó 117% durante los últimos 10 años. El financiamiento federal a las fuerzas policiales estatales, conocido como Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP),

se ha elevado 190% desde 2003. El impacto económico de la violencia es equivalente al 27.7% del Producto Interno Bruto de 2012 (2013, p. 4).

5. La respuesta de la administración de Vicente Fox

En el 2000, el candidato del PAN Vicente Fox ganó la presidencia y usó a las fuerzas armadas en una estrategia de “decapitación” de las organizaciones del narcotráfico (Bailey, 2014). Esto indica que la estrategia de blancos prioritarios no tuvo sus orígenes en la administración de Felipe Calderón sino en la de su antecesor. Sin embargo, su implementación no coadyuvó al debilitamiento de organizaciones criminales como los cárteles de Sinaloa, de Tijuana o del Golfo, incluso pareciera que exacerbó las disputas territoriales entre estos. Si bien es cierto que los factores exógenos mencionados anteriormente han tenido un importante peso en las causas de la violencia en México no se pueden dejar de mencionar factores como: la improvisación que los gobiernos del Partido Acción Nacional hicieron para enfrentar un tema tan complejo, los vacíos institucionales que existen en México y la gran responsabilidad que los gobiernos estatales y municipales han tenido en la penetración de las instituciones y la captura de algunas de estas, incluidas las fuerzas de seguridad pública, por parte del crimen organizado. Al respecto el especialista en temas de seguridad Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, considera que:

El problema de la inseguridad en México se agravó al usar toda la fuerza del Estado con poca inteligencia para combatir a algunos cárteles de droga. De una forma muy contundente coincide con un problema estructural que es que los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de atender el 80% de los delitos del fuero común, y con la oleada de violencia que desata, por un lado, los cárteles para seguir controlando territorios o para disputarse territorios, la violencia se triplicó porque los gobiernos estatales sus aparatos de seguridad y de justicia no estuvieron a la altura de la nueva circunstancia de violencia que se veía para el país. Entonces, fue muy fácil para los gobiernos estatales el pedir operativos conjuntos para con fuerzas estatales, fuerzas armadas y la policía federal, para, de manera temporal,

resolver los problemas de violencia que se desataban en los cárteles. Ese para mí es el principal problema o son los orígenes estructurales de la violencia que se desató en el país. (2016)

Una evidencia de que la corrupción continuó después de la salida del PRI de la presidencia, es el hecho de que, durante la administración panista de Vicente Fox, el Chapo Guzmán escapó por primera ocasión de una cárcel de máxima seguridad, con lo cual recuperó su rol de liderazgo en el cártel de Sinaloa. También fue por aquellos años que “el cártel del Golfo, liderado por Osiel Cárdenas Guillén, contrato a desertores de la élite militar mexicana (los denominados Zetas) para servir como sicarios armados. El cártel del Milenio se formó en Michoacán, en tanto los conflictos entre organizaciones rivales se exacerbaban” (Bailey, 2014, p. 160). Ante la creciente violencia, en 2005 el gobierno de Vicente Fox puso en marcha en varias ciudades los operativos denominados “México Seguro” (Calderón, 2014).

6. La respuesta de la administración de Felipe Calderón

Como se ha mostrado la amenaza a la seguridad que representaba el fortalecimiento y expansión del crimen organizado fue una combinación de factores endógenos como los efectos no deseados de la transición política que vivió México a finales del siglo XX, así como de factores exógenos generados en otros países como Estados Unidos (demanda de marihuana, cocaína y metanfetaminas, incremento en el tráfico de armas de asalto hacia México) Colombia (debilitamiento del cártel de Medellín y Cali y la pérdida del control de la producción y tráfico de cocaína frente a los cárteles mexicanos). Las redes de colusión y la corrupción que se gestaron y desarrollaron durante setenta años de gobiernos del PRI mutaron y dejaron de estar contenidas por ciertos pactos establecidos con actores políticos y agencias de seguridad de todos los niveles de gobierno mexicano e incluso con la complacencia de agencias de seguridad internacionales (v.g. en el caso Irán-Contras).

Por tanto, las administraciones post-PRI recibieron como herencia una bomba de tiempo que en cualquier momento estallaría, pues la captura del Estado por parte de las organizaciones criminales continuaría incrementándose. De hecho, muchas de las redes de corrupción e impunidad, ya fuera por intimidación o por cooptación, al interior de las agencias de seguridad como las gestadas durante la extinta Dirección Federal de Seguridad, continuaron operando en instituciones como la Procuraduría General de la República, en la Agencia Federal de Investigaciones, luego Policía Federal Preventiva, e incluso al interior del Ejército mexicano (por ejemplo, la desertión de ex militares para servir al cártel del Golfo bajo la denominación de los Zetas). La enfermedad estaba presente y, sin duda, el Estado tenía la obligación de combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de la sociedad mexicana. Sin embargo, durante la campaña de Felipe Calderón a la presidencia de México este no fue un tema central de su agenda, solamente, tras la crisis de legitimidad que enfrentó como resultado del proceso electoral más cerrado en la historia de México, el combate al crimen organizado paso a ser el tema central de su administración. Por eso, los cuestionamientos que se hicieron a su política de seguridad y la percepción de que el Estado mexicano emplazó una lucha improvisada contra el crimen organizado.

Analistas (Guerrero, 2011; Schedler, 2014) han considerado que ante la crisis de legitimidad con que llegó Felipe Calderón a la presidencia, este buscó legitimarse ante la sociedad emprendiendo una lucha frontal contra el crimen organizado, la cual se implementó sin un adecuado diseño y evaluación de los impactos sociales y económicos que se generarían. Este notorio fortalecimiento de la lucha frontal del Estado mexicano en contra de diferentes grupos del crimen organizado tuvo como consecuencia una escalada sin precedentes en la violencia en distintas regiones del país, lo cual ha tenido fuertes repercusiones para la seguridad de la población civil y un alto costo en vidas humanas³⁹. Ante

39 “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI”. En: Revista Proceso. 13 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=348816> Consultado el 29 de junio de 2019.

esta coyuntura crítica, durante la administración de Felipe Calderón el esfuerzo emprendido para restablecer la seguridad en el país se centró en aspectos, tales como: acotar las capacidades operativas de los grupos delictivos, escalar las capacidades de las instituciones policiales y de procuración de justicia, así como reparar en parte el tejido social, especialmente en las zonas más afectadas por la criminalidad. Precisamente hacia allá se orientó la “Estrategia Nacional de Seguridad”, organizada en tres grandes ejes:

1. La contención y debilitamiento de las organizaciones criminales,
2. La depuración y el fortalecimiento de las instituciones y las dependencias responsables de la seguridad y la justicia, y
3. La reconstrucción del tejido social (Calderón, 20:41).

Por tanto, la política de seguridad implementada por Felipe Calderón “aceleró de manera significativa el combate del Estado a las organizaciones de traficantes de drogas. Hacia el final del 2008, desplegó 45.000 soldados y policías federales en las regiones prioritarias. Los grupos de narcotraficantes intensificaron sus propios conflictos, con particular intensidad en Chihuahua, Sinaloa, Baja California y Nuevo León. Los Zetas rompieron su vínculo con el cártel del Golfo y se expandieron rápidamente” (Bailey, 2014, p. 161). “Calderón supervisó incautaciones récord de cocaína, metanfetaminas y dinero proveniente de la droga, mientras que las fuerzas de seguridad capturaron o mataron a 25 de los 37 jefes más requeridos por la justicia de los cárteles. No obstante, la violencia entre los grupos criminales rivales y las fuerzas de seguridad se disparó rápidamente, mientras que el Ejército, una de las instituciones más respetadas de México, se convirtió en objeto de escrutinio por extensos abusos contra los derechos humanos” (Crisis Group, 2013).

7. La estrategia de blancos prioritarios (objetivos de alto valor) como parte de la estrategia nacional de seguridad

Una de las principales estrategias, relacionadas con el primer eje de la Estrategia Nacional de Seguridad (que es el que interesa para esta investigación), consistió en buscar la detención o supresión de los principales líderes y lugartenientes de los cárteles. Para ello, se establecieron incentivos económicos (recompensas) que llevarán a la captura de los blancos prioritarios establecidos. De acuerdo con el presidente Felipe Calderón el objetivo de esta estrategia era que “mediante las acciones operativas y de inteligencia se buscó debilitar la estructura de todas las organizaciones criminales sin distinción [...] Así pues, la política de contención y debilitamiento de las organizaciones criminales tuvo importantes vertientes. Por una parte, acabar con la impunidad con que dichas organizaciones violaban las leyes federales y debilitarlas en sus capacidades de fuego, operativas y financieras” (2014, pp. 43-45). Vertientes que tal parece no se lograron.

La lista de 37 blancos prioritarios apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 23 de marzo de 2009, acuerdo A/123/09 de la Procuraduría General de la República. En este acuerdo se establecieron recompensas de 15 y 30 millones (pesos mexicanos), respectivamente, para quienes brindaran información que ayudara a la captura de los líderes y lugartenientes de las siguientes organizaciones criminales: 1) Cártel del Golfo-Zetas, 2) Cártel del Pacífico, 3) Cártel Beltrán Leyva, 4) Cártel de los Carrillo Fuentes, 5) Cártel de la Familia y 6) Cártel de los Arellano Félix.

Figura 3. Lista de 37 blancos prioritarios publicada en el Diario Oficial de la Federación (acuerdo A/123/09)

• Heriberto Lazcano Lazcano • Jorge Eduardo Costilla Sánchez • Ezequiel Cárdenas Guillén, alias 'Tony Tormenta' • Miguel Angel Treviño Morales • Omar Treviño Morales • Iván Velázquez Caballero, alias 'el Talibán' • Gregorio Saucedo Gamboa • Joaquín Guzmán Loera o Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, alias 'el Chapo' • Ismael Zambada García, alias 'el Mayo' • Ignacio Coronel Villarreal • Juan José Esparragoza Moreno, alias 'el Azul' • Vicente Zambada Niebla, alias 'el Vicentillo' • Arturo Beltrán Leiva • Mario Alberto Beltrán Leyva o Héctor Beltrán Leyva, alias 'el General' • Sergio Villarreal Barragán • Edgar Valdez Villareal, alias 'la Barbie' • Vicente Carrillo Fuentes, alias 'el Viceroy' • Vicente Carrillo Leyva	• Nazario Moreno González • Servando Gómez Martínez • José de Jesús Méndez Vargas, alias 'el Chango' • Dionisio Loya Plancarte • Teodoro García Simental, alias 'el Teo' • Fernando Sánchez Arellano, alias 'el Ingeniero' • Sigifredo Nájera Talamantes • Ricardo Almanza Morales • Eduardo Almanza Morales • Raymundo Almanza Morales • Flavio Méndez Santiago • Sergio Pena Solís o René Solís Carlos • Raúl Lucio Fernández Lechuga, alias 'el Lucky' • Sergio Enrique Ruiz Tlapanco • Francisco Hernández García, alias 'el 2000' • Alberto Pineda Villa • Marco Antonio Pineda Villa • Héctor Rueda Ríos • Juan Pablo Ledezma o Eduardo Ledezma
---	---

Fuente: Expediente de Recurso de revisión No. 4728/11 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Esta estrategia enfocada en golpes contra los líderes de las organizaciones criminales no es nueva. De hecho, en casos como Irak y Afganistán agencias estadounidenses de inteligencia implementaron esta estrategia, catalogada como supresión de objetivos de alto valor (el término en inglés *high-value target*, empleado para identificar a individuos cuya detención es prioritaria), la cual logró inhibir la actividad de varios líderes, se recolectó información precisa sobre la ubicación de otros miembros y el funcionamiento de células operativas importantes, y con ello se logró la dislocación de una parte sustancial de la estructura de Al Qaeda (Arnaud, 2013). Sin embargo, en los casos señalados esta estrategia se implementó bajo una lógica contraterrorista o contrainsurgente que no necesariamente responde a las exigencias que la lucha contra los cárteles mexicanos requiere.

Al respecto, en opinión de un integrante de la Policía Nacional de Colombia, “los objetivos de alto valor tienen más impacto mediático y electoral que resultados reales en el combate al narcotráfico (2016)”. Así mismo, considera que la estrategia de objetivos de alto valor “funciona para contextos de conflicto con organizaciones armadas tipo FARC-EP y cuando esta es empleada de manera quirúrgica”, sin embargo, para el caso de las organizaciones criminales esto genera una especie de “efecto químera, surgen más organizaciones como resultado de la fragmentación generada y de la disputa por el control de la organización” (2016).

Arnaud (2013) señala que durante la década de los años noventa, en Colombia se implementó “una estrategia similar con buenos resultados: se habían desmantelado las estructuras operativas de los cárteles de Cali y Medellín tras la detención de miembros clave del primer y segundo escalafón de las organizaciones. El narcotráfico no había cesado en Colombia, pero la amenaza que los dos mega cárteles representaban para el Estado se había eliminado definitivamente” (p. 24). No obstante, hasta el momento, los cárteles mexicanos no han entrado en una confrontación directa con el Estado mexicano como la que, en su momento, declaró abiertamente Pablo Escobar en Colombia, por lo que esta estrategia se enfrenta a un contexto organizacional distinto.

En los últimos años se ha hablado mucho de las similitudes que presenta el caso mexicano frente a Colombia en los años noventa. Sin duda el caso colombiano presenta procesos de aprendizaje que deben considerarse, pero sin caer en simplificaciones. Si bien hay elementos en común producto de la transnacionalización de las prácticas criminales de las organizaciones delictivas de ambos países, México y Colombia presentan características que lo diferencian, por ejemplo: las lógicas de un Estado Unitario son diferentes a las de un Estado Federal, el Estado mexicano no se ha enfrentado un conflicto armado contra un grupo insurgente (FARC-EP) que implique los retos que esto ha presentado para el Estado colombiano, también la situación geopolítica y la relación respecto a Estados Unidos de América es muy diferente e incluso hay que considerar que la presencia institucional y territorial del Estado mexicano históricamente ha sido más amplia que la del Estado colombiano.

8. El papel de Estados Unidos en la estrategia de blancos prioritarios

Aunque, la mayoría de las agencias oficiales de seguridad en México no reconocen de forma explícita, el aporte y la cooperación que han recibido por parte de agencias estadounidenses es innegable que las agencias como la DEA y el FBI han desempeñado un papel relevante en el diseño de la estrategia de capturas relevantes (también conocida como de blancos prioritarios o supresión de objetivos de alto valor) en México y en labores de inteligencia conjunta para la captura de los principales líderes del narcotráfico; por ejemplo, en la segunda captura de Joaquín Guzmán Loera⁴⁰ “El Chapo”.

También en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se le dio continuidad a esta política y se establecieron 122 blancos prioritarios, algunos de los cuales se retomaron de la lista del sexenio anterior. Al final de la administración de Peña Nieto se informó que se habían dado de baja 110 de los 122 objetivos (PGR, 2016 y Sexto Informe de Gobierno, 2018). [Ver figura 4]

Figura 4. Capos detenidos o abatidos en México entre 1994 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial.

40 Aranda, Jesús, *DEA utilizó drones para capturar a “El Chapo”*. 24 de febrero de 2014. En: La jornada Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/24/politica/002n1pol> Consultado el 20 de julio de 2019.

A fin de ahondar en la cuestión de la cooperación bilateral México-Estados Unidos, en una de las entrevistas⁴¹ realizadas, se preguntó sobre la influencia que las agencias de seguridad e inteligencia estadounidenses han ejercido en el tema de blancos prioritarios, a lo que el entrevistado respondió lo siguiente:

Mira, al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto se cortaron muchas líneas de comunicación con las agencias de inteligencia de los Estados Unidos, entonces, por lo que yo sé, tuvieron poco que incidir en la elaboración de esta metodología. Esta estuvo a cargo de Ulises Rendón, en su momento, con Roberto Campa en Gobernación, y creo que donde han, que yo conozco, participado con mayor claridad estas agencias son en el ámbito local. Yo conozco al menos dos agencias o tres oficinas de que tiene agregadurías aquí en México que están en estrecha colaboración con los gobiernos estatales. Yo te diría, la DEA obviamente, la ATF la agencia del control de las armas, el tabaco y el alcohol, que les preocupa el tema de tráfico de armas a México y explosivos y el tercero la oficina del agregado militar de los Estados Unidos, creo que ellos participan en diálogos con gobiernos estatales obviamente con el gobierno federal, pero esta colaboración se redujo cuando se quiso crear la famosa ventanilla única de diálogo en materia de seguridad, a través de la Secretaría de Gobernación, esto rompió mucho el diálogo que tenían estas agencias, esto molestó mucho en Washington, al Departamento de Estado obviamente, pero también es una realidad que las agencias americanas con el gobierno del presidente Calderón tenían manos libres para tener diálogo directo con sus contrapartes en el gobierno de Felipe Calderón. Entonces, y a veces se generaba desorden. Creo que no llegamos al nivel de desorden que se vio en los años ochenta entre la pugna de la DEA y de la CIA por el tema del tráfico de drogas y con el caso Irán-contra, pero sí, creo que poco han incidido, poco incidieron en los primeros años. Me parece que un punto de quiebre fue la fuga del Chapo Guzmán, ahí creo que las agencias de inteligencia tuvieron que aflojar y más que incidir en estos objetivos prioritarios se enfocaron en aprehender al Chapo Guzmán y ahí claramente, y si se sabe, que la información satelital que proveía la DEA a la Secretaría de Marina fue crucial para las dos últimas recapturas del Chapo.

41 Entrevista 3.

9. Análisis de estrategia de blancos prioritarios

Como se mencionó, la política de blancos prioritarios fue parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Sin embargo, esta estrategia no es nueva, ya que esta se implementó, así sea de manera poco visible, desde la administración de Vicente Fox (2000-2006). Esta estrategia también continuó siendo parte importante de las acciones de combate al crimen organizado durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Sin embargo, es pertinente destacar que fue durante la administración de Felipe Calderón que esta estrategia fue implementada con mayor racionalidad y de forma más transparente y pública. En contraste con la administración de Fox, en la que ni siquiera se hicieron públicos los blancos prioritarios y el descabezamiento de los líderes de los cárteles no parece haber seguido determinada racionalidad. Por su parte, en la administración de Peña Nieto, si bien se establecieron 122 objetivos prioritarios, este listado no se hizo público y, por tanto, no se hizo de forma transparente, ni con una visión de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. En cuanto a los criterios usados para el diseño e implementación de esta estrategia un exfuncionario federal en áreas de seguridad se le preguntó sobre cuáles fueron dichos criterios, a lo que respondió lo siguiente:

De entrada, de las que se tenía conocimiento obviamente de su existencia se incluyeron por lo menos a tres personas por cada una de las organizaciones. Más bien el criterio justamente de la peligrosidad de las organizaciones o de la violencia que generaban no fue para determinar si se incluían a unas u a otras sino para definir el número de blancos dentro de cada una de las organizaciones. Y obviamente se fueron haciendo los ajustes. En 2009, por ejemplo, aparecían como el Cártel del Golfo muchos de los integrantes de los Zetas, después del 2010, que viene la ruptura, ya se hace la distinción de cada organización criminal. (2006)

Una cuestión que puede considerarse como positiva es que está ha sido una política transexenal, incluso con la alternancia que se dio en

2012, con el paso de una administración panista a una priista. La continuidad en esta estrategia, aunque con diferencias, se corrobora con lo señalado por el mencionado exfuncionario federal, quien señaló lo siguiente:

Evidentemente ha habido una continuidad. En la administración 2006-2012 se determinó una lista que se publicó en el diario oficial de la federación, en 2009, donde se definieron 37 blancos prioritarios en distintos niveles, desde lugartenientes regionales, lugartenientes locales, hasta los jefes máximos de cada organización criminal. Se definió justamente esta lista, se determinaron ciertos montos de recompensas por cada uno de estos y se lograron bastantes avances en la detención de estos mismos. En la actual administración se determinó una lista más extensa de 122 personas y de 122 presuntos criminales de todas las organizaciones criminales. La diferencia es que esta lista no se publicó en el diario oficial de la federación, no se ofreció recompensa por estas personas y de hecho no se ha sabido en su totalidad cuales son las 122 personas ni el rango de cada una de estas que se consideraron sino conforme se han ido llevando a cabo las detenciones o las neutralizaciones. Entonces más o menos hasta ahora se ha podido saber que se han detenido poco más de 90 personas determinadas como blancos prioritarios en la actual administración, pero no se sabe a ciencia cierta cuál es el resto, ni cuáles fueron los criterios para determinar que esos eran los más relevantes. (2016)

En lo que se refiere a la evaluación gubernamental de los resultados de esta política no se encontró información disponible, salvo artículos específicos por parte de algunos funcionarios federales de la administración de Calderón (v.g. Alejandro Poiré, quien se desempeñó como Secretario de Gobernación), no se conocen ejercicios de evaluación gubernamental sobre los efectos deseados y los efectos no deseados que la estrategia de blancos prioritarios ha generado. La mayoría de los estudios que se han realizado provienen de la academia (Signoret, 2011; Calderón, et. al. 2015; Atuesta y Ponce, 2016) o de algunos analistas o consultores en materia de seguridad (Guerrero, 2011). En el caso de los estudios académicos identificados la mayoría son de corte cualitativo (Signatore, 2012; Calderón, 2015; Atuesta y Ponce, 2016).

En cuanto a los resultados y efectos de la estrategia punitiva del gobierno el debate se ha centrado entre quienes consideran que esta disminuye la violencia del crimen organizado y quienes creen que, por el contrario, esta ha fragmentado a las organizaciones criminales y, en consecuencia, exacerbado y dispersado espacialmente la violencia. Los críticos de esta política consideran que la violencia se expandió geográficamente y aumentó como resultado de esta estrategia de desmantelamiento de los cárteles.

Actualmente, se considera que existen alrededor de 15 grandes cárteles y alrededor de 80 células delictivas operando en todo el territorio mexicano⁴². Las principales organizaciones criminales identificadas son: Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), el Cártel de Sinaloa, el Cártel de Santa Rosa, Los Zetas, el Cártel del Noreste, el Cártel del Poniente, el Nuevo Cártel de Juárez y el Cártel del Golfo, Los Viagra, el Cártel de Tijuana Nueva Generación, Los Arellano Félix, La Familia, Los Beltrán Leyva, el Cártel Independiente de Acapulco y el Cártel Nueva Plaza.

La fragmentación de los cárteles es considerada como un reflejo de la poca efectividad que la política de blancos prioritarios ha tenido, lo cual, incluso, ha favorecido el surgimiento de nuevos grupos que se disputan los vacíos de poder y las rutas del narcotráfico (Bagley, 2014). Esto porque los cárteles modificaron su comportamiento como respuesta a la estrategia de blancos prioritarios y de extradiciones implementada por el gobierno federal, lo que derivó en el incremento de la violencia y su dispersión territorial (Villalobos, 2010; Guerrero, 2011; Schedler, 2014a). En opinión de Arnaud (2013), la estrategia de supresión de objetivos de alto valor presenta fallas de concepción y de ejecución que derivaron en las fallas que se han presentado. Para Eduardo Guerrero (2011), desde 2007, la violencia se ha expandido geográficamente y ha ido en aumento como resultado de la estrategia del gobierno federal centrada en el desmantelamiento de los cárteles. Sin embargo, Guerrero considera que

42 Muedano, Marcos. "Dominan 80 células del narco en México, operan seis cárteles". 26 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/dominan-80-celulas-del-narco-en-mexico-operan-seis-carteles/1280724> Consultado el 5 de julio de 2019.

la fragmentación de las organizaciones mayores expande la violencia a nuevos municipios⁴³.

Junto con la violencia crece la delincuencia: la extorsión, el secuestro, el tráfico de personas, el narcomenudeo (..) A diferencia de los cárteles, las organizaciones menores no poseen los contactos ni la infraestructura logística para traficar drogas a Estados Unidos, lo cual propicia que emprendan negocios ilícitos menos redituables. (Guerrero, 2019)

También se ha generado el denominado “efecto cucaracha” (Bagley 2014, 2016), consistente en el desplazamiento territorial de los cárteles como parte de su estrategia de sobrevivencia y adaptación. De hecho, la influencia de los cárteles mexicanos se ha expandido al sur de Estados Unidos y a países centroamericanos como Belice, Guatemala y Costa Rica.

Además, la expansión de la violencia ha ido de la mano con la diversificación de las actividades depredadoras y extractivas⁴⁴ por parte de las organizaciones menores que se han reproducido como resultado de la fragmentación de los grandes cárteles del narcotráfico. Incluso se incrementó notablemente el robo de combustible por parte de particulares que extraen ilegalmente el combustible de los ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), lo cual se ha convertido en uno de los principales problemas de seguridad. Otro ejemplo de diversificación de actividades ilegales es el tráfico ilegal de hierro con destino a China que se ha detectado en los estados de Michoacán y Jalisco. Solamente en una operación fueron decomisadas 119 mil toneladas de mineral con un valor de 15 millones de dólares (Otero, 2013).

43 A la fragmentación de organizaciones criminales ha seguido un proceso de dispersión —y consecuente expansión— geográfica de la violencia, lo que implica nuevos desafíos para contenerla o disminuirla. Esto plantea un reto formidable a los gobiernos estatales y municipales, pues las fuerzas federales se retirarán gradualmente de algunos estados y municipios donde los cárteles no representan más una amenaza a la seguridad nacional, para concentrar sus esfuerzos en combatir a las grandes organizaciones como los cárteles de Sinaloa y del Golfo y Los Zetas. El retiro de los contingentes federales podría propiciar el aumento súbito y masivo de las actividades delictivas del fuero común, dada la flaqueza de las instituciones estatales y municipales de seguridad pública, procuración de justicia y del ámbito judicial. Guerrero, Eduardo (2011). *La raíz de la violencia*. En: Revista Nexos. Junio. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14318> Consultado el 6 de agosto de 2019.

44 Le Billon (2009), Fearon (2004) entre otros autores, han planteado la importancia de analizar el tipo de recursos naturales a los que tienen acceso los grupos rebeldes, ya que esto guarda relación con la prolongación de un conflicto. Una cuestión que para el caso mexicano tendría que ser analizada en mayor profundidad.

Estas organizaciones criminales más que disputarle el territorio al Estado buscan eliminar o reducir la interferencia de este en la explotación ilegal que hacen sobre determinados recursos como el hierro o la gasolina⁴⁵. Una prueba de esta fragmentación es que para 2006 eran 6 los principales cárteles en México, en tanto, para el periodo comprendido entre 2007-2009 se tenía un registro de 9 y para 2010 de 12 cárteles. El cártel de Sinaloa es el que presenta una mayor fragmentación, como se puede apreciar en siguiente cuadro.

Figura 5. Número de cárteles de tráfico de drogas en México 2006-2010

2006	2007-2009	2010
Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
	Cártel de los Beltrán Leyva	Cártel del Pacífico Sur Cártel Independiente de Acapulco Cártel de La Barbie
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana
	Facción de El Teo	Facción de El Teo
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Zetas	Cártel del Golfo
		Zetas
La Flia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	La Resistencia Cártel de Jalisco Nva Generación

Fuente: Guerrero, Eduardo (2011).

Esta fragmentación ha sido interpretada como una expresión de que la estrategia centrada en la captura de los líderes de los cárteles ha

45 En lo que va de este 2014, ladrones en todo México han perforado 2.481 tomas ilegales en oleoductos de la petrolera estatal, un tercio más que en el mismo período de 2013. Petróleos Mexicanos (Pemex) calcula que ha perdido unos 7,5 millones de barriles por un valor de 1.150 millones de dólares. “Más de mil millones de dólares, la pérdida por robo de combustible en México durante 2014”. Septiembre 25 de 2014. Animal Político. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/09/mas-de-mil-millones-de-dolares-la-perdida-por-robo-de-combustible-en-mexico-durante-2014/> Consultado el 5 de noviembre de 2018.

sido poco efectiva y ha conllevado a la fragmentación del poder y al surgimiento de nuevos grupos que se disputan los vacíos de poder y las rutas del narcotráfico. Para Guerrero (2011) los cárteles no decidieron espontánea y sistemáticamente cambiar su forma de operación en 2008, fragmentarse y entrar en guerra. Hubo varios factores que modificaron su comportamiento. La política de arrestos del gobierno federal fue uno de estos factores, pues puso fin a la estabilidad y certidumbre que durante años permitieron que los grandes capos mantuvieran un control firme sobre sus organizaciones y tendieran a privilegiar la negociación sobre la confrontación para resolver sus diferencias. Por tanto, en su opinión la estrategia punitiva del gobierno federal explica – argumentación respaldada con datos estadísticos – la dispersión geográfica y el incremento en el nivel de la violencia.

En un estudio más reciente (Atuesta y Ponce, 2016), los autores identifican la forma en que los arrestos o los asesinatos de integrantes del crimen organizado incrementan la violencia separando los enfrentamientos entre grupos criminales (violencia privada) y la violencia que se produce a través de los homicidios de miembros de las fuerzas gubernamentales (violencia pública). Entre los aspectos relevantes que identifican en su análisis están los siguientes:

1. Los resultados sugieren que las intervenciones gubernamentales que producen muertes en miembros del crimen organizado (enfrentamientos) tienen efectos diferentes a los que generan los arrestos.
2. La violencia privada se incrementa en el largo plazo cuando aumentan los arrestos.
3. En el corto plazo la violencia privada se incrementa solo cuando hay un aumento en el número de ejecuciones de miembros de la delincuencia organizada.
4. La violencia pública se ve afectada por represalias tomadas por el crimen organizado cuando se incrementan las muertes o arrestos de sus miembros (Atuesta y Ponce, 2016: 30).

Por tanto, concluyen que “Las intervenciones gubernamentales no solo abren la posibilidad de que se produzcan homicidios cuando se implementan, sino que además alientan más homicidios en momentos posteriores como producto de una mayor fragmentación de los grupos criminales y de los actos de retaliación de éstos” (Atuesta y Ponce, 2016, p. 30). Este trabajo, al igual que otros (Calderón, Magaloni, Robles y Díaz, 2015; Atesta y Ponce, 2016) sólo analizan la estrategia de blancos prioritarios y sus efectos en el aumento de la violencia en el período comprendido entre 2007 y 2012, es decir, durante la administración de Felipe Calderón.

Sin embargo, Patrick Signoret (2011), a través de un análisis de corte cuantitativo, mismo que abarca del período comprendido entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010 (básicamente cubre el período de la presidencia de Calderón), encuentra “evidencia de que la eliminación de jefes narcotraficantes tiene como consecuencia un aumento promedio en la violencia posterior. Sin embargo, la evidencia parece sugerir que no hay ningún efecto significativo en la violencia en los primeros 9 meses después de eliminar a un narcotraficante de alto nivel, asimismo, la evidencia señala que la violencia disminuye en el mes de captura o muerte del criminal, y aumenta en la misma proporción tres meses después” (p. 3).

De acuerdo a los hallazgos de Signoret.

Los resultados del primer modelo señalan sin ambigüedad que, cuando se eliminan jefes narcotraficantes, la violencia promedio en los municipios que estaban bajo su influencia aumenta en todos los periodos posteriores. Sin embargo, estas regresiones parecen mostrar que la violencia no aumenta en el corto plazo sino, posiblemente, varios meses después de la neutralización de los narcos de alto nivel. Los resultados del segundo modelo señalan que los homicidios disminuyen en el mes de la eliminación del líder narco, y vuelven a aumentar – en la misma proporción – tres meses después. (2011, pp. 51-52)

En opinión de Bruce Bagley⁴⁶, en el marco de una entrevista en la

46 Como parte de los orígenes de esta investigación y en el marco del curso de Seminario de Investigación se logró concertar una reunión con el Dr. Bruce Bagley, catedrático de la Universidad de Miami, misma que se realizó el 1 de abril de 2016. La importancia de la entrevista es que el doctor Bagley es uno de los especialistas más reconocidos en temas de narcotráfico y seguridad nacional, así como experto en el caso de México.

que se le preguntó su opinión sobre los resultados de la estrategia de blancos prioritarios implementada en el caso mexicano:

La estrategia de cutting of head's no ha cumplido con el objetivo de fortalecer las instituciones de seguridad, ni ha detenido o evitado la producción, tráfico y consumo de drogas. Sin embargo, se pueden encontrar éxitos parciales en esta estrategia; por ejemplo, que el problema del narcotráfico pasó de ser una amenaza a la seguridad nacional a un tema más de seguridad pública.

En contraste, hay posiciones que defienden la política de blancos prioritarios, por ejemplo, algunos funcionarios de la administración de Calderón, quienes, mediante análisis estadísticos, han mostrado que la caída de los capos no necesariamente explica los niveles de violencia y las tasas de homicidio que se generan (Poiré y Martínez, 2011; Sota y Messmacher, 2012). En opinión de Guillermo Valdés (2013), ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, durante la administración de Calderón, la violencia no puede ser explicada solamente como resultado de la intervención del gobierno federal. Al respecto señala:

Se ha argumentado que la estrategia gubernamental es la causa de la violencia, debido a su interés por detener a los líderes, ya que cuando se captura a uno se provoca una disputa en la organización entre quienes aspiran a suceder al detenido. Si bien es cierto que en algunos casos así sucede (hay otros casos en que no ocurre), como cuando, en octubre de 2008, a la captura de Eduardo Arellano Félix siguió un pico de violencia en el último trimestre de ese año; pero también lo es que esos períodos de violencia son cortos, pues una vez resulta la sucesión cesan las hostilidades. Por tanto, para explicar los conflictos de larga duración habría que pensar en otras causas y no sólo en la intervención gubernamental. (p. 403)

[...] Al no reconocer ese hecho (la conversión de la delincuencia organizada mexicana en otra crecientemente violenta producto de factores internos, como su fragmentación y diversificación, y económicos como la evolución del mercado de drogas en Estados Unidos) se recurre a la variable externa más clara y a la mano: la decisión gubernamental de combatirlo, expresada en el despliegue de fuerzas federales. (p. 412)

En opinión de un exfuncionario federal en áreas de seguridad durante la administración de Felipe Calderón, a quien se le preguntó ¿cuál sería tu postura para cuestionar la idea de que la fragmentación de las organizaciones criminales necesariamente se ha transformado en mayor violencia? este mencionó lo siguiente:

No, yo creo que hay mucho debate sobre el impacto en el número de homicidios posterior a la detención o a la neutralización de algún capo o de algún lugarteniente. El problema también es difícil determinar hasta qué momento le puedes atribuir a esa detención el incremento en el número de homicidios. Es decir ¿bastaría con medir dos semanas, tres semanas o hasta seis meses después de la detención? Yo creo que la mayor parte de los estudios por lo menos evalúan un mes y en ese inter no sólo es que ocurran como efectos importantes las detenciones de esos lugartenientes sino también hay decomisos, enfrentamientos entre ellos mismos, traiciones, etcétera. Entonces, justamente por el tipo de fenómeno criminal que se está enfrentando y estudiando es difícil poder ver o determinar, si se incrementó la violencia a partir de alguna detención.

Lo que sí creo, es que, por ejemplo, si tu revisas, efectivamente, ahora hay más organizaciones criminales que en el 2006 pero difícilmente alguien puede decir que la detención del Chapo haya generado, no sólo más violencia, sino que el cártel del Pacífico sea o siga siendo el más importante. Si revisas algo de información vas a darte cuenta que el cártel del Pacífico o de Sinaloa hoy no es más fuerte que en 2006. Se ha visto disminuido efectivamente por las detenciones, pero también por las traiciones y modificaciones al interior de su propia estructura criminal y muestra de ello es que hoy el cártel Jalisco Nueva Generación realmente le está disputando la primacía criminal en operación en el país.

En cuanto a los estudios académicos se refiere, una gran parte de estos coinciden en afirmar que cuando se asesina o captura a líderes en las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad, la violencia tiende a crecer. Aunque dichos estudios predicen que esas intervenciones tienden a incrementar la violencia, sabemos muy poco sobre cómo y por qué ocurre esto (Atuesta y Ponce, 2016). La idea generalizada por académicos y medios periodísticos es que la estrategia de descabezamiento de

las organizaciones es la causa del aumento de la violencia en México, que solo ha incidido en generar una mayor fragmentación y el surgimiento de más organizaciones criminales. Sin embargo, para funcionarios federales (al menos de la administración De Felipe Calderón), la fragmentación de los cárteles puede ser vista, más bien, como una expresión de su proceso de debilitamiento, como en el caso del cártel de Sinaloa, que es el que más se ha fragmentado o el declive que los Zetas han tenido en los últimos años, como consecuencia del abatimiento de sus fundadores y principales líderes.

Por tanto, las relaciones entre las causas (detener o abatir blancos prioritarios) y efectos (fragmentación, dispersión territorial, aumento de la violencia homicida) aún no son del todo claras y son difíciles de generalizar para todas las organizaciones criminales que operan en México, ya que cada una de estas organizaciones tiene sus propias lógicas para responder a los retos que enfrentan cuando sus líderes o principales lugartenientes son capturados o abatidos por las fuerzas federales. Lo anterior evidencia que desde que la política de blancos prioritarios se implementó formalmente, en 2009, se ha asumido, muchas veces de manera acrítica, que esta estrategia sólo ha generado resultados perniciosos como la fragmentación de los cárteles, la diversificación de su involucramiento en otras actividades ilícitas y el aumento de la tasa de homicidios.

Para Gerardo Sánchez Lara, especialista en temas de defensa y seguridad nacional, el descabezamiento no necesariamente desata la violencia. Al preguntársele si ¿consideraba que la estrategia de blancos prioritarios tiene alguna relación con las oleadas de violencia y el aumento en las tasas de homicidio en México? El entrevistado señaló lo siguiente:

Yo creo que hay varios factores que hay que analizar. Y no podemos dar, efectivamente un análisis de bote pronto, es decir, si capturas a uno de estos grandes capos o al número uno de alguno de los cinco principales grupos delictivos inmediatamente se desatará la violencia. No. Hay que conocer un poquito de teoría de grupos subnacionales, de grupos subversivos, guerrilla, de grupos terroristas para saber que cuando se apres a uno de los grandes líderes del comando de una organización que vive en la clandestinidad, los mandos secundarios, las primeras semanas o meses se van a resguardar

porque con la información que se obtiene de atrapar a la cabeza o al segundo se puede conectar con otros nodos de la organización. Entonces, yo por eso he insistido en que la violencia no es inmediata. Lo que sucede es cuando hay un desorden entre estos cárteles o cuando hay la intervención de alguna autoridad local para recomponer el Estado de fuerzas de mercados, de controles territoriales de algunos estos grupos, o existe el interés voraz de algunos de ellos de ingresar a un territorio que consideran estratégico. Ahí creo que es cuando se genera violencia. No por el descabezamiento per se. No. Eso es pensar, es simplificar, que los cárteles de droga mexicanos han copiado mecanismos del pasado como la mafia italiana o los cárteles colombianos. Creo que eso es simplificar. Creo que va más del lado de búsqueda de territorios estratégicos para el control de plazas. No es per se el que se atrape a estas personas y se genere más violencia. Creo que seguir sosteniendo estas hipótesis tiene adeptos, tiene oídos en los medios de comunicación, en análisis periodísticos, pero creo que la situación *es mucho más compleja* (2016).

Lo que resulta evidente de este debate es que hay un divorcio entre los análisis académicos y los de exfuncionarios federales y algunos analistas y consultores. Los primeros encuentran causalidad entre la política de blancos prioritarios centrada en la detención o abatimiento de los líderes o lugartenientes de los cárteles mexicanos y los aumentos en las tasas de homicidio y en la dispersión espacial de la violencia. En tanto, el segundo grupo considera que esto no necesariamente es así y que hacer estas inferencias simplifica un fenómeno por demás complejo y difícil de generalizar a través de análisis estadísticos.

Lo cierto es que la mayoría de los trabajos de corte cuantitativo presentan algunos puntos cuestionables, por ejemplo: 1) carecen de una adecuada contextualización sobre el origen del problema y dan por sentado que el problema de la violencia de los cárteles se generó casi espontáneamente a partir de la declaración de guerra hecha por el presidente Calderón, lo cual no necesariamente fue así; 2) su horizonte temporal se enfoca a lo acontecido entre 2006 y 2012, lo cual no necesariamente concuerda con el inicio de la estrategia de blancos prioritarios en 2009 y tampoco evalúan los años siguientes a la administración de Calderón, pese a que esta política se continuó implementando en la administración de Enrique Peña, así sea de forma poco transparente; 3) en los trabajos

revisados, quizás con excepción del de (Atuesta y Ponce, 2016) se generaliza la forma en que operan y reaccionan las organizaciones criminales frente a la detención o el abatimiento de sus líderes, sin considerar que cada una de estas organizaciones tiene estructuras jerárquicas y lógicas organizacionales diferentes (algunas están integradas por relaciones familiares, otras funcionan bajo lógicas más gerenciales y otras bajo lógicas milicianas).

10. Perspectivas sobre la violencia en México durante los próximos años

En opinión de Gerardo Rodríguez, especialista consultado, la violencia en México va a continuar. Al respecto señaló lo siguiente:

Creo que se va a mantener si no se recomponen las instituciones. En términos estructurales y funcionales. Si no tenemos policías que realmente hagan investigación y se incorporen de manera activa al sistema de justicia penal. Si tenemos juzgados que no operan con eficiencia, si tenemos cárceles saturadas, el problema de la violencia en México va para largo. Al menos yo creo que si no hay un trabajo de arreglar “el coche andando” y mejorar las instituciones en términos estructurales y financieros y de funcionamiento, yo no veo que esta oleada de violencia acabe. Pero esto pasa por los gobiernos estatales es lo que yo quiero remarcar. La vulnerabilidad del Estado mexicano está en el ámbito local. Y en el ámbito macro de la seguridad a nivel nacional de las instituciones nacionales de seguridad el problema eterno y el problema estructural es la competencia por el poder político y económico entre los ministerios de defensa, marina, gobernación, la policía federal, la propia procuraduría o nueva fiscalía general de la República, el problema de acceso a recursos y al poder político seguirá marcando los problemas estructurales de violencia y de inseguridad en México”. (noviembre de 2016)

En opinión del exfuncionario público en áreas de seguridad de la administración federal 2006-2012, el escenario previsible es la continuidad de la violencia, al respecto señaló que:

En el corto plazo, cortísimo plazo, de aquí a 2018, que es cuando cambia el gobierno creo que la violencia homicida va a incrementar, insisto va a terminar en números con cifras mayores que el período 2006-2012 y sobre todo te digo porque ya es claro el repunte, ya hubo un rebote de las cifras de homicidios dolosos, y también lo que estamos viendo en los últimos meses es un proceso de reconfiguración de las propias organizaciones criminales. Para que veas que no sólo las detenciones generan incrementos a la violencia, también las liberaciones pueden incrementar la violencia. Ahí está el caso de Caro Quintero que no es casual que desde que haya dejado la cárcel hubo un proceso en lo que fue su zona de operación, que es básicamente Chihuahua, haya un recrudescimiento de la violencia. También casos como Colima están emergiendo también como estados conflictivos está la disputa entre el cártel del Pacífico y el cártel Jalisco Nueva Generación. En Tijuana vemos otra vez enfrentamientos, hay una realineación de las alianzas de las organizaciones criminales, y creo que eso va a volver a incrementar las cifras de la violencia homicida, de las ejecuciones, del saldo de muertos que dejan los enfrentamientos entre estas organizaciones delincuenciales. En ese sentido el panorama en el corto plazo no es muy bueno, y en el mediano y largo plazo pues dependerá mucho también de la estrategia que siga el gobierno que llegué y que entre en funciones en diciembre de 2018. Creo que eso puede tener un impacto, bueno va a tener un impacto para bien o para mal justamente en el fenómeno de la violencia y de la criminalidad en México. (noviembre de 2016)

11. Conclusiones

Este trabajo se ha desarrollado en el marco de la comprensión de la criminalidad y conflicto asociado al narcotráfico, como fenómeno sobre el cual gravitan organizaciones criminales transnacionales que se vinculan o relacionan especialmente entre Colombia y México.

A partir de una revisión y contrastación de la literatura sobre el tema y el debate en torno a la causalidad que existe entre la estrategia de blancos prioritarios (descabezamiento de los líderes de las organizaciones criminales mediante su detención o abatimiento) y el aumento en la violencia homicida en México se presenta la crisis de inseguridad que ha venido enfrentando México en la última década y media. La investigación también

se soporta en entrevistas realizadas a funcionarios públicos y especialistas sobre el tema, lo cual permitió conocer con mayor profundidad el contexto del diseño e implementación de esta política, así como los efectos deseados y no deseados que desde la óptica de los entrevistados ha generado esta estrategia. Por ejemplo, se encuentra que los problemas generados por el fortalecimiento y la violencia de los cárteles, si bien se hicieron notoriamente más visibles en la administración de Calderón, era un problema que desde años antes se venía gestando, a partir de las disputas entre los cárteles de Sinaloa, Golfo, Juárez y Tijuana.

A partir de contrastar los estudios académicos, los cuales son predominantemente cuantitativos, se encuentra que, en su mayoría, los resultados que estos corroboran la tesis de que el aumento de las tasas de homicidio atribuibles a la violencia generada por el crimen organizado es resultado de la estrategia del gobierno federal basada en el descabezamiento de las organizaciones criminales. Sin embargo, aquí se hizo evidente la existencia de un divorcio entre los resultados obtenidos por los estudios académicos y los argumentos esgrimidos por exfuncionarios federales (Alejandro Poiré, 2011; Guillermo Valdés, 2014; y el exfuncionario federal entrevistado) que consideran que dicha causalidad es cuestionable y que, dada la complejidad del fenómeno y las dificultades de medición, resulta difícil generalizar estos resultados a riesgo de simplificar la realidad.

A partir de septiembre de 2018, con la elección del nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se ha dado prioridad al combate a la corrupción y al robo de combustible. Si bien ha reconocido la amenaza que representa el crimen organizado no se ha profundizado en la estrategia que seguirá su administración para hacer frente a esta amenaza y los efectos que genera sobre la población civil. Violencia que se expresa en cuestiones como: las altas tasas de homicidio dolosos que se presentan en varias ciudades de México, la realidad que enfrentan miles de familias cuyos familiares se encuentran desaparecidos, el asesinato de 124 periodistas (Artículo 19, 2019) y el aumento en el desplazamiento forzado interno en México por causas relacionadas con la violencia, para 2016 se estimó un total de 33.433 víctimas (Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, 2016). Todos estos son temas que demandan el diseño e implementación de políticas públicas transparentes que permitan hacer frente a estas problemáticas que vulneran la integridad y la seguridad de millones de personas en México. Sin embargo, el panorama es tan complejo que es difícil considerar que estos retos en materia de seguridad se resolverán en los próximos años.

Notas sobre las entrevistas:

1.- Bruce Bagley, catedrático de la Universidad de Miami y especialista en el tema de narcotráfico en México. Entrevista presencial realizada el 1 de abril de 2016. Bogotá, Colombia.

2.- Ex funcionario de seguridad en la administración federal (2006-2012). El informante solicitó mantener el anonimato. Entrevista realizada el 21 de noviembre de 2016.

3.- Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. Coordinador académico del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) y profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Es miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), *think tank* especializado en seguridad y defensa nacional. Es profesor de terrorismo y seguridad nacional en cursos de posgrado en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Universidad Iberoamericana (UIA), UDLAP Consultores y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entrevista realizada vía skype el 23 de noviembre de 2016.

4.- Integrante de la Policía Nacional de Colombia, Oficial Superior experto en lucha antidrogas. Entrevista realizada el 17 de noviembre de 2018, solicitó mantener el anonimato.