



# Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador

**Informe sobre América Latina N°69** | 11 de octubre de 2018

Traducido del inglés

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo .....	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción .....	1
II. El cambiante paisaje del conflicto en México .....	4
A. Tierra Caliente, Michoacán.....	6
B. Salamanca, Guanajuato .....	7
C. Ecatepec, Estado de México.....	9
III. Obstáculos a la reforma de seguridad .....	12
A. Un Estado dividido .....	12
B. Los contradictorios roles de las fuerzas armadas.....	14
C. Crimen e impunidad en las fuerzas de seguridad federales .....	17
IV. Las propuestas del presidente electo en materia de políticas .....	19
A. Economía y corrupción.....	19
B. La construcción de la paz en conflictos activos .....	22
C. Los riesgos de reformar y remplazar las fuerzas armadas de México.....	28
D. Relaciones con EE.UU. ....	31
V. Conclusión .....	33
ANEXOS	
A. Mapa de México.....	35
B. Total de homicidios en México, por año .....	36
C. Tasa de homicidios en México, por año .....	37
D. Tasas promedio de homicidios en municipios de pobreza baja, media y alta en México .....	38
E. Tasa de homicidios por municipios mexicanos en 2017 .....	39
F. Distribución de víctimas de homicidios en México 2000-2016 .....	40
G. Acerca de International Crisis Group.....	41
H. Informes e Informes Breves sobre América Latina desde 2015 .....	42
I. Consejo de administración .....	43

## Conclusiones principales

**¿Qué hay de nuevo?** El presidente electo de México, el izquierdista Andrés Manuel López Obrador, asumirá el cargo el 1 de diciembre tras una abrumadora victoria electoral. Promete combatir la corrupción y revertir la militarización de la seguridad pública. Pero hereda niveles históricos de violencia criminal, conflictos locales insolubles y una colusión profundamente arraigada entre el Estado y el crimen organizado.

**¿Por qué importa?** En lugar de combatir a los cárteles, López Obrador promete construir la paz mediante la legalización de las drogas, amnistías, comisiones de la verdad y justicia transicional. Su plataforma ofrece un cambio de rumbo que podría reducir la violencia, pero carece de detalles y enfrenta obstáculos que van desde las represalias de los jefes del crimen organizado contra los jóvenes que quieran abandonar la delincuencia a la potencial resistencia de las fuerzas de seguridad.

**¿Qué se debería hacer?** El nuevo gobierno mexicano debería priorizar las reformas clave: buscar la justicia en casos emblemáticos de participación del Estado en atrocidades; desarrollar la capacidad de la policía civil para que la fuerza pueda reclamar su papel a los militares; y empoderar y solicitar la participación de las víctimas en las comisiones de la verdad para fomentar la legitimidad del asesoramiento de dichas comisiones en la construcción de la paz a nivel local.

## *Resumen ejecutivo*

El atractivo del cambio radical dio a Andrés Manuel López Obrador, líder del izquierdista Movimiento Regeneración Nacional, una abrumadora victoria en las elecciones presidenciales de México celebradas el 1 de julio de 2018. Una vez que asuma el cargo el 1 de diciembre, promete poner fin a los doce años de conflicto letal vinculado al crimen organizado, en el transcurso de los cuales unas 120.000 personas han muerto y 37.000 han desaparecido. Promete sustituir el enfoque de seguridad de mano dura, liderado por los militares, por reformas que apuntan a establecer las condiciones necesarias para la paz civil. Desea promover el crecimiento económico equitativo, junto con amnistías para los delincuentes no violentos, a fin de llegar a la raíz del reclutamiento por parte del crimen organizado. Promete reparar a las víctimas y poner fin a la corrupción dando ejemplo de austeridad desde la cima del Estado. Todas estas son metas loables, pero el nuevo presidente de México debería proceder con cautela para evitar que su ambiciosa agenda provoque una reacción adversa. Debería reducir las expectativas y hacer hincapié en las reformas clave, en especial los esfuerzos para eliminar la colusión policial con el crimen, empoderar a las comisiones de la verdad para que propongan políticas de construcción de la paz, obligar a rendir cuentas a los responsables de crímenes de Estado de alto perfil cometidos en el pasado y disuadir futuros abusos.

López Obrador ha generado tales esperanzas de rápidos resultados que la confianza del público en las instituciones del Estado podría caer en picada si no logra cumplir sus promesas. Sin embargo, ni él ni su equipo han elaborado sus propuestas en detalle. No hay una salida fácil de la crisis de seguridad de México. En 2017, la tasa de homicidios de México alcanzó su máximo de los últimos veinte años; 2018 va camino de ser aún más letal, mientras que el 95 por ciento de los asesinatos quedan impunes. Detrás de las desalentadoras estadísticas yacen una serie de conflictos criminales fragmentados que desafían a las autoridades locales con sus características locales y su resistencia a la represión.

El crimen organizado mexicano ha dejado atrás su dependencia del narcotráfico como única fuente de ingresos. Debido en parte al enfoque de las dos últimas administraciones en la persecución de los jefes criminales, las organizaciones más grandes se han fragmentado en docenas de pequeños y medianos grupos armados que buscan el control territorial y extorsionan a civiles. En Michoacán, por ejemplo, uno de los estados más violentos de México, la competencia criminal por el territorio y las oportunidades de extorsión y otros lucrativos negocios impulsan ciclos de violencia; en Guanajuato, organizaciones criminales nacionales compiten con grupos criminales locales, amenazando con desbordar las débiles instituciones estatales; en la periferia de la Ciudad de México, los delincuentes recién llegados se han instalado en contextos urbanos ya de por sí turbulentos, alimentando la competencia y la violencia. En diciembre, López Obrador heredará una multitud de conflictos regionales, cada uno de los cuales tiene su propio patrón y requiere su propio enfoque individualizado.

Pero el desafío más grave concierne al propio Estado. Numerosos informes apuntando a la existencia de corrupción y criminalidad sugieren que estas explican al menos parcialmente la ineficacia de las fuerzas armadas y la policía. A nivel municipal,

donde más necesarios son los esfuerzos para calmar la violencia relacionada con el crimen organizado, es donde más débiles son las instituciones de seguridad mexicanas. Por su parte, las fuerzas federales han estado implicadas en desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que en algunos lugares han alcanzado una escala tal que constituyen delitos de lesa humanidad. Comandantes confabulados con criminales supuestamente han violado controles legales en operaciones contra el crimen, cometido delitos en beneficio propio, y obligado a sus subordinados a actuar en complicidad.

Reformar las fuerzas de seguridad federales requerirá un delicado equilibrio. Avanzar demasiado rápido – intentar repentinamente castigar a los oficiales responsables de graves delitos, por ejemplo – podría inducir resistencia, mientras que la abrupta retirada de las fuerzas armadas de las tareas policiales en los estados más afligidos por la violencia podría provocar aun mayor inestabilidad. Si bien el Estado debe honrar las demandas de justicia de las víctimas de cualquier desaparición o asesinato que involucre a las fuerzas de seguridad, las debilidades crónicas en materia de investigación y persecución penal entorpecerán los intentos de perseguir todos los casos pendientes. El gobierno de López Obrador debería centrarse en los casos emblemáticos de crímenes de Estado – en particular aquellos vinculados al asesinato o desaparición de civiles – del pasado reciente a la vez que establece sólidas salvaguardias y promete respuestas judiciales inmediatas e implacables a todos los futuros abusos.

Debería fortalecer y aplicar mecanismos de supervisión civil de las fuerzas de seguridad y restaurar, aunque sea gradualmente, a la policía civil como la única proveedora de seguridad pública en México. En este sentido, el Congreso debería derogar la Ley de Seguridad Interior, que consolida el papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública. Los nuevos organismos de supervisión independientes dentro de las fuerzas armadas deberían priorizar la protección de los oficiales subalternos frente a la intimidación por parte de sus comandantes. La mejora general de las condiciones de trabajo a través de mejores salarios y prestaciones sociales, y la profesionalización de las fuerzas mediante planes de estudios unificados en academias policiales reformadas, son esenciales. Un acuerdo de cooperación revisado con EE.UU. debería allanar el camino para conseguir apoyo financiero para estas iniciativas.

Mientras tanto, la propuesta insignia de López Obrador para construir la paz en los estados más violentos de México aún no ha sido definida en detalle. Su gobierno ha celebrado una serie de consultas populares, los Foros por la Pacificación y Reconciliación Nacional, por todo el país, con el objetivo de elaborar un paquete de medidas para fines de octubre. Pero hasta ahora los foros han sido polémicos, con tensiones manifiestas entre las expectativas oficiales de perdón y las exigencias de la sociedad civil de la investigación exhaustiva y enjuiciamiento de los autores de actos de violencia.

A fin de contener cualquier desencanto popular, López Obrador y su equipo deberían evitar imponer soluciones apuradas desde arriba, y en cambio permitir que las comisiones de la verdad sirvan de espacios para la discusión pública destinada a identificar las fuentes de conflicto de cada región y sugerir respuestas adecuadas en materia de políticas. Su administración, con la ayuda de las agencias de la ONU, debería proporcionar fondos y apoyo operativo a estas comisiones, y procurar minimizar los

riesgos que suponen para este proceso los jefes criminales. En este sentido, deberían reconsiderar su negativa a permitir que tales figuras se beneficien de amnistías parciales si las comisiones de la verdad apoyaran genuinamente tal medida, y los criminales estuvieran dispuestos a brindar reparación y compensación a las víctimas.

El presidente electo ha logrado un notable apoyo público con su rotunda condena de la corrupción estatal y el abuso de poder. Sus ideas para abordar la inseguridad descontrolada del país están pensadas para dismantelar la lógica y el aparato institucional de la “guerra” contra la droga y el crimen en México de los últimos doce años. Pero el éxito de este cambio radical dependerá por encima de todo de cómo se desenvuelve en los micro-conflictos esparcidos por el país, y de las medidas que tome su gobierno contra la complicidad estatal con el crimen en los distritos desgarrados por la violencia.

## *Recomendaciones*

### **Al gobierno entrante:**

1. Establecer comisiones de la verdad, lideradas y definidas por ciudadanos y apoyadas por expertos en seguridad pública, a fin de proporcionar una plataforma para una mayor comprensión de la inseguridad local y una conversación abierta sobre las soluciones pertinentes. Proporcionar a las comisiones financiamiento adecuado, apoyo logístico, seguridad y libre acceso a funcionarios y documentos del Estado cuando sea necesario. Comenzar por establecer comisiones de la verdad en un número limitado de regiones afectadas por el conflicto, como partes de Guerrero, Michoacán y Veracruz; posteriormente ajustar y replicar en otras áreas asoladas por elevados niveles de violencia.
2. Reexaminar la exclusión categórica de los criminales violentos, incluidos los miembros de alto y medio rango del crimen organizado, de políticas de construcción de la paz como las amnistías parciales. Contemplar la reducción de las sentencias y otros beneficios judiciales para estos criminales, pero solo si así lo aconsejan las comisiones de la verdad y a cambio de su plena colaboración con el sistema judicial y la reparación de las víctimas, a fin de mitigar las interferencias violentas que, de lo contrario, es probable que surjan.
3. Acompañar los esfuerzos de construcción de la paz de las comisiones de la verdad con programas de empleo y educación que brinden alternativas al crimen organizado y un camino para la desmovilización de los miembros de bandas.
4. Financiar y apoyar a los colectivos de víctimas en la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de cuerpos. Garantizar el acceso de los colectivos como querellantes en investigaciones judiciales a documentos estatales internos.
5. Proponer al Congreso la derogación de la Ley de Seguridad Interior.
6. Investigar y llevar ante la justicia a cualquier fuerza del Estado involucrada en casos emblemáticos de asesinato y desaparición de civiles, como la desaparición de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en 2014, para demostrar el compromiso de brindar justicia a las víctimas y restablecer la fe en las instituciones de seguridad.
7. Introducir gradualmente sólidos mecanismos de supervisión independientes, como defensores del pueblo civiles con facultades disciplinarias, para poner freno a cualquier violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, garantizando a la vez que cualquier participación de las fuerzas armadas en futuros abusos esté sujeta a la justicia civil.
8. Comprometerse a restaurar paulatinamente a las fuerzas policiales como las únicas proveedoras de seguridad pública. Desmantelar cualquier estructura de mando policial que esté involucrada en la coacción de subalternos o en la delincuencia mediante la introducción de organismos de supervisión externos independientes con facultades disciplinarias y de investigación y acceso a documentos internos, con el fin de garantizar el bienestar de los oficiales y sus derechos básicos frente a los abusos por parte de sus comandantes. Proporcionar, cuando sea necesario,

protección de testigos y apoyo financiero a los oficiales que estén dispuestos a denunciar abusos y corrupción. Mejorar las condiciones laborales en general aumentando los salarios y brindando prestaciones sociales adecuadas. Establecer el requisito de que todos los oficiales de policía, incluida la policía local, reciban formación en el sistema nacional de academias.

9. Comprometerse con la independencia fiscal absteniéndose de influir en el nombramiento del próximo fiscal general de la República. En su lugar, invitar a la sociedad civil y expertos judiciales a elaborar una lista de candidatos para que elija el Congreso. Fortalecer la capacidad de las fiscalías estatales para resolver las desapariciones invirtiendo en servicios forenses políticamente independientes.

#### **A los Estados Unidos:**

10. Participar en los esfuerzos para mitigar la inseguridad en México apoyando la reforma policial, la independencia judicial y la prevención del crimen en el marco de un acuerdo general de cooperación en materia de seguridad.

#### **A las Naciones Unidas y organizaciones regionales:**

11. Prestar asistencia para apoyar la reforma policial, la independencia de la fiscalía y la investigación de supuestos delitos de lesa humanidad.
12. Ofrecer asistencia y apoyo técnico en la definición e implementación de instrumentos para la construcción de la paz, en particular comisiones de la verdad.

**Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 11 de octubre de 2018**



# Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador

## I. Introducción

---

Hay grandes expectativas de cambio en México tras la victoria de Andrés Manuel López Obrador, líder del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), en las elecciones del 1 de julio con más del 53 por ciento de los votos y 30 puntos de ventaja<sup>1</sup>. Cuando asuma el cargo el 1 de diciembre, será la primera vez en 89 años que una fuerza política de izquierda que no sea el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierne México, y la primera vez que ni el PRI ni el Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, gobiernen el país. La confianza en las instituciones estatales mexicanas se ha reducido a niveles históricos tras doce años de campaña militarizada contra el crimen organizado, promovida por ambos partidos<sup>2</sup>. Más de 150.000 personas han muerto o desaparecido en el transcurso de esta campaña, mientras que el Estado apenas ha actuado en respuesta a varios casos de corrupción de alto perfil.

Las promesas insignia de la campaña de López Obrador fueron luchar contra la corrupción y restaurar la paz. Prometió servir de adalid de honestidad para poner fin a la corrupción, y poner fin la oscura manipulación de contratos públicos para beneficio de unas pocas empresas con buenas conexiones<sup>3</sup>. El gobierno podría usar los fondos que ahorre mediante procesos de licitación más competitivos y el cese de las prácticas de sobrefacturación para estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza y el desempleo que favorecen el reclutamiento por parte de grupos criminales. Su propuesta central en materia de seguridad es alejar al país de la seguridad militarizada en favor de medidas como comisiones de la verdad locales y amnistías para los delincuentes no-violentos.

Pero López Obrador aún no ha detallado cómo superará su gobierno la serie de obstáculos que se interponen a una solución rápida al crimen y la corrupción. En primer lugar, el crimen organizado en México ha mutado. A finales de 2006, al inicio

---

<sup>1</sup> Según los resultados oficiales preliminares publicados por el Instituto Nacional Electoral de México.

<sup>2</sup> En 2006, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el 43 por ciento de los encuestados dijeron que confiaban en el Estado. Para 2016, el porcentaje se había reducido a 28 puntos. Véase “Latin American Economic Outlook 2018, Rethinking Institutions for Development”, Centro de Desarrollo de la OCDE, abril de 2018. Según el Pew Research Center, en 2017 el 93 por ciento de los encuestados en México estaban insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país, y tan solo el 17 por ciento confiaba mucho o un poco en las instituciones gubernamentales. “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, Pew Research Center, 16 de octubre de 2017.

<sup>3</sup> Según el Instituto Mexicano para la Competitividad, el Estado asignó el 71 por ciento de los contratos públicos a menos del 2 por ciento de los proveedores de servicios del sector privado elegibles, sin ningún proceso de licitación pública. Véase “Índice de Riesgos de Corrupción: el Sistema Mexicano de Contrataciones Públicas”, Instituto Mexicano para la Competitividad, abril de 2018. Véase también “MeTrOP: antídoto vs. la corrupción”, México Evalúa, abril de 2016.

de la campaña militarizada, seis grandes organizaciones narcotraficantes competían por un puñado de codiciados territorios de producción y tránsito de drogas y eran responsables de gran parte de la violencia letal. A medida que el gobierno ha ido asesinando o capturando a muchos líderes criminales, estos seis cárteles se han fragmentado en docenas de grupos criminales más pequeños. Estos grupos han colonizado nuevos territorios agresivamente por todo el país y han demostrado ser más dañinos que sus predecesores, participando en la extorsión y el secuestro para generar ganancias. En muchas regiones no hay un grupo dominante, lo que genera incesantes ciclos de violencia que ahora sustentan un mosaico de conflictos locales. En consecuencia, 2018 va en camino de superar a 2017 como el año con el mayor número de homicidios en el país desde que las autoridades comenzaron a recopilar datos en 1990<sup>4</sup>.

En segundo lugar, la seguridad pública en México ha pasado a depender en gran medida del ejército y la armada. Carentes de financiamiento, personal y armamento, las fuerzas policiales municipales han demostrado no poder y en ocasiones no querer enfrentar el avance del crimen organizado. Un total de 152 individuos ligados directamente a partidos o campañas políticas, incluidos 48 candidatos proclamados y no proclamados, fueron asesinados entre septiembre de 2017 y la jornada electoral del 1 de julio de 2018 – más que en ninguna otra temporada electoral, y más de diez veces el número de la anterior campaña de 2011-2012. Durante el mismo periodo también fueron asesinados 371 funcionarios<sup>5</sup>. Estas alarmantes cifras apuntan a una intensificación de la lucha por capturar organismos estatales locales para obtener ganancias ilícitas. Sin embargo, el presidente saliente Enrique Peña Nieto hizo pocos intentos de fortalecer a la policía municipal, priorizando el nivel federal, en particular las fuerzas armadas.

En tercer lugar, el crimen y el conflicto tienen profundas raíces dentro del Estado, en contra de la postura oficial de que la batalla entre el Estado y el crimen organizado, así como las luchas criminales internas, son las únicas causas de la violencia. La corrupción, incluida la corrupción interna de las fuerzas armadas y la policía federal, sustenta la colusión del Estado con los criminales. La complicidad de las fuerzas de seguridad federales en desapariciones forzadas y asesinatos extrajudiciales está alcanzando tales niveles que grupos de derechos humanos afirman que hay evidencia “innegable” de que constituyen delitos de lesa humanidad, lo que sumado a la falta de mecanismos externos de supervisión eficaces ha menoscabado la confianza pública en estas fuerzas y ha exacerbado la violencia<sup>6</sup>. Dentro de las fuerzas armadas,

---

<sup>4</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México ha compilado datos sobre homicidios basándose en informes de médicos forenses desde 1990. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación lo ha hecho compilando datos de las agencias de seguridad desde 1997.

<sup>5</sup> Véase “Séptimo informe de violencia política en México 2018”, Etellekt, 9 de julio de 2018.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, “Undeniable atrocities: confronting crimes against humanity in Mexico”, Open Society Justice Initiative, 2016. En respuesta a este informe, el gobierno afirmó que la gran mayoría de los delitos violentos los cometen las organizaciones criminales, que las fuerzas armadas cuentan con protocolos para garantizar que sus acciones respetan los derechos humanos, y que el Estado está comprometido con la investigación de cualquier supuesto abuso. “Responde México a informe Open Society”, *El Universal*, 7 de junio de 2016.

mientras tanto, la práctica de obligar a oficiales subalternos a actuar en colusión con la delincuencia sigue estando muy extendida<sup>7</sup>.

Este informe se basa en investigaciones realizadas en la Ciudad de México y los estados de México, Michoacán y Guanajuato, incluidas docenas de entrevistas con representantes de organizaciones internacionales, analistas de seguridad, oficiales y ex oficiales de las fuerzas policiales municipales y federales y altos funcionarios navales, así como políticos desde el nivel municipal hasta el equipo de campaña de López Obrador. Crisis Group también habló con miembros de grupos vigilantes y del crimen organizado. Examina la evolución del crimen y la violencia en México, esboza los principales dilemas a los que se verá enfrentado el nuevo gobierno de López Obrador y ofrece algunas ideas para establecer un plan de acción.

---

<sup>7</sup> Véanse las secciones II.B y II.C más adelante.

---

## II. El cambiante paisaje del conflicto en México

---

Tras asumir la presidencia a finales de 2006, Felipe Calderón puso a las fuerzas armadas y la policía federal militarizada de México a cargo de erradicar el crimen organizado<sup>8</sup>. Prometió restablecer rápidamente el control formal del Estado en todo el país y desplegó un gran número de tropas para quebrantar el dominio territorial de los cárteles y enfrentarse a sus jefes mediante operaciones de captura o muerte. A pesar de algunas frustraciones iniciales en Michoacán, donde su gobierno desplegó la estrategia por primera vez, replicó la campaña en otros estados, aumentando el número de soldados e infantes de marina mexicanos desplegados en la lucha contra el crimen organizado de 41.355 en 2006 a 56.704 en 2009<sup>9</sup>.

Al final de la presidencia de Calderón en 2012, las fuerzas de seguridad habían asesinado o capturado a 25 de los 37 barones del crimen en la lista original de los más buscados<sup>10</sup>. Tras asumir el mando, el presidente Enrique Peña Nieto continuó con el enfoque de su predecesor, pese a haber prometido durante su campaña que lo dejaría atrás, y aumentó el número de tropas desplegadas a 69.476<sup>11</sup>. Afirmó haber tachado 108 de los 122 nombres de la lista de los más buscados de su administración para principios de 2018<sup>12</sup>. Sin embargo, la violencia se disparó. El número de asesinatos en primer grado aumentó en más del doble, de 10.253 en 2007 a 22.409 en 2011. Tras descender a 15.520 en 2014, volvieron a alcanzar niveles máximos en 2016 y 2017, con 20.547 y 25.340 casos registrados respectivamente<sup>13</sup>. Entre enero y abril de 2018 se registraron 8.900 asesinatos, lo que indica una tendencia que podría significar que este año será aún más letal<sup>14</sup>. Asimismo, a 30 de abril de 2018 el Estado había registrado más de 37.000 personas desaparecidas<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> La Policía Federal ha estado compuesta en hasta un 60 por ciento por ex oficiales militares, incluso a nivel de mando. Su división de Fuerzas Federales en particular se ha empleado a menudo en operaciones armadas de combate al crimen organizado. Véase “SSP federal afirma que los efectivos de la PFP no son del Ejército ni la Marina”, *La Jornada*, 10 de septiembre de 2007; Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change* (Stanford, 2012); Marcos Moloeznik y María Suárez de Garay, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006–2010)”, *Frontera Norte*, 2012.

<sup>9</sup> Véase “Injustificable, el Ejército en la seguridad pública”, *Animal Político*, 10 de septiembre de 2017. En lugar de desintegrarse como resultado de la intervención federal en Michoacán, la Familia Michoacana amplió su influencia territorial, social y económica. El Estado no arrestó o asesinó a sus principales líderes hasta años más tarde.

<sup>10</sup> Véase “Presume Calderón captura de 25 capos más buscados”, *SIPSE*, 21 de noviembre de 2012.

<sup>11</sup> Véase “Injustificable, el Ejército...”, op. cit. Vanda Felbab-Brown, “Changing the game or dropping the ball? Mexico’s Security and Anti-Crime Strategy under Enrique Peña Nieto”, Brookings Institution, noviembre de 2014.

<sup>12</sup> Véase “De sicarios, escoltas y choferes a capos de la droga: los nuevos líderes de los cárteles en México”, *Infobae*, 21 de enero de 2018.

<sup>13</sup> “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, 20 de mayo de 2018.

<sup>14</sup> “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, mayo de 2018. Las estimaciones sobre el porcentaje de homicidios que pueden atribuirse al crimen organizado van desde el 29,7 por ciento (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) al 46,9 por ciento (Lantia Consultores). Véase Laura Calderón

En parte como resultado del enfoque militarizado de la seguridad pública, el crimen organizado mexicano ha experimentado una importante transformación caracterizada por cuatro tendencias actuales<sup>16</sup>:

- ❑ La fragmentación de organizaciones anteriormente más grandes, verticalmente más integradas y relativamente estables. Los seis cárteles dominantes en 2006 se convirtieron en docenas de bandas más pequeñas.
- ❑ La diversificación de las carteras criminales, que han pasado del enfoque exclusivo en la producción y tráfico de drogas a la extorsión, el secuestro, el robo de petróleo y el robo de cargas, entre otros delitos, y los cambios en el radio operativo de los grupos criminales para explotar recursos locales, incluidas las poblaciones civiles y los presupuestos de los gobiernos e instituciones locales.
- ❑ La fuerte concentración del conflicto armado, que tiende a la competencia microterritorial entre grupos criminales, alejándose de la competencia por los lugares de producción de drogas y rutas de tráfico transnacionales.
- ❑ La propagación de conflictos letales vinculados al crimen organizado a áreas anteriormente pacíficas.

A consecuencia de esta mutación, la presencia de grupos criminales y la violencia que infligen varían enormemente a lo largo del país. Estados como Michoacán, Guerrero y Tamaulipas están siendo azotados desde hace años por niveles y patrones de lucha interna similares al conflicto armado en cuanto a la intensidad de la violencia y el papel que desempeñan las organizaciones criminales militarizadas. Más recientemente, varios brotes de violencia han generado una inseguridad extrema en estados como Jalisco, Colima y Guanajuato. Más que adaptarse a un solo modelo, cada región sufre una violencia arraigada en diferentes conjuntos de actores criminales que persiguen diversas estrategias en las que los actores estatales desempeñan determinadas funciones. Esta extrema violencia tiene diversas causas, muchas de las cuales van más allá de la simple puja por el control de mercados ilícitos. Reconocer y responder a esta complejidad será fundamental para el éxito del nuevo enfoque de López Obrador en materia de seguridad.

---

et al., “Drug Violence in Mexico, Data and Analysis Through 2017”, Justice in Mexico Special Report, abril de 2018.

<sup>15</sup> Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, mayo de 2018. Las asociaciones de víctimas afirman que la cifra real es significativamente más elevada, ya que muchos casos no se denuncian debido a una combinación de temor, amenazas y una falta de confianza en las instituciones. Véase Informe de Crisis Group sobre América Latina N°61, *Veracruz: reformar el estado de terror mexicano*, 28 de febrero de 2017. Se estima que, en total, el 93,6 por ciento de los delitos no son denunciados en México. Véase “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, septiembre de 2017.

<sup>16</sup> Para un panorama general de estas tendencias, véase Viridiana Ríos, “Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement”, *Trends in Organized Crime*, 2013; Bruce Bagley, “Drug trafficking and organized crime in the Americas: Major trends in the twenty-first century”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, agosto de 2012; Wil Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State-making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur* (Stanford, 2012).

### A. *Tierra Caliente, Michoacán*

La zona de Tierra Caliente, en Michoacán, ha padecido el tráfico y la producción de drogas, así como la violencia asociada a estas actividades, durante al menos los últimos cincuenta años<sup>17</sup>. La mutación del crimen organizado mexicano se puede trazar con mayor claridad aquí. La Familia Michoacana, una de las “seis grandes” organizaciones criminales que existían al comienzo del gobierno de Calderón, impuso su autoridad no solo sobre los mercados criminales, con su capacidad de cobrarles impuestos y controlarlos, sino también sobre las poblaciones locales, donde estableció su propia modalidad de orden social paternalista<sup>18</sup>. Se convirtió en un actor híbrido criminal-político que transformó radicalmente ciertas formas tradicionales de gobierno local como los representantes electos de las aldeas y en la cima de su poder supuestamente distribuyó puestos políticos locales a su antojo<sup>19</sup>.

La violencia letal en Tierra Caliente alcanzó su máximo nivel tras una serie de ofensivas federales, con la policía y el ejército desplegados en gran número en la región después de que Calderón decidiera militarizar las operaciones de lucha contra el crimen organizado en 2006. A partir de 2013, las fuerzas federales se sumaron a justicieros autodenominados “autodefensas” para fracturar a los Caballeros Templarios, la organización sucesora de la Familia Michoacana, que dominaba la región en aquel momento. Informantes locales afirman que este ejercicio tuvo éxito principalmente porque ciertas células criminales asistieron a las partes “legítimas” de las autodefensas. Estas células supuestamente incluían unidades armadas de los Caballeros Templarios que se habían vuelto en contra de sus antiguos jefes. Un segundo al mando de uno de estas unidades dijo que había sido su grupo y otros similares quienes “habían hecho el trabajo sucio” en la lucha contra los Caballeros Templarios<sup>20</sup>.

Tras la desintegración de los Caballeros Templarios y el encarcelamiento y desarme parcial de los grupos de autodefensa “legítimos”<sup>21</sup>, Tierra Caliente ha surgido como una zona de conflicto entre una multitud de pequeños a medianos grupos, la mayoría de las cuales se escindieron de los Caballeros Templarios. Estas organizaciones controlan porciones del territorio, participan en frecuentes enfrentamientos

---

<sup>17</sup> Para un relato exhaustivo del narcotráfico y el gobierno extralegal en Tierra Caliente, véase Salvador Maldonado, *Los márgenes del estado mexicano: territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán* (Zamora, 2010).

<sup>18</sup> Las otras organizaciones eran Los Zetas y los cárteles de Sinaloa, Juárez, el Golfo y Tijuana. La página web [narcodata.animalpolitico.com](http://narcodata.animalpolitico.com) traza el desarrollo del crimen organizado mexicano.

<sup>19</sup> A no ser que se indique lo contrario, esta sección está basada en investigaciones y entrevistas de Crisis Group realizadas in situ en diciembre de 2017 y mayo de 2018 con civiles locales y actuales y antiguos miembros del crimen organizado, incluidos miembros de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios, así como grupos de vigilantes.

<sup>20</sup> Entrevista de Crisis Group, Michoacán, mayo de 2018. El enviado del gobierno federal al estado en aquel momento, Alfredo Castillo, ha negado que hubiera colaboración con las autodefensas. Véase “Registró y dio armas, pero lo niega”, *Reforma*, 4 de enero de 2016.

<sup>21</sup> Varios informantes locales, entre ellos ex comandantes de las autodefensas, acusan al gobierno federal de haber usado a estos grupos para fracturar a los Caballeros Templarios, y de haber encarcelado a varios de sus miembros cuando amenazaron con volverse demasiado difíciles de controlar. Véase también “El exlíder de autodefensas José Manuel Mireles no está arrepentido”, *The New York Times*, 5 de marzo de 2018.

armados e impulsan el desplazamiento interno de civiles<sup>22</sup>. Con 85,73 asesinatos por cada 100.000 habitantes, la tasa de homicidios de 2017 en el municipio de Apatzingán, el escenario de los enfrentamientos más cruentos, fue cuatro veces superior al promedio nacional de 20,51, convirtiéndolo en la onceava localidad más violenta de México<sup>23</sup>.

Estos grupos extorsionan a los habitantes y comercios locales y además producen y trafican drogas, en particular una metanfetamina conocida como “cristal”. Parte de la violencia letal en Tierra Caliente, no obstante, es profundamente íntima, con enfrentamientos entre comunidades y familias tras décadas de ciclos de asesinatos por venganza, los cuales también sufren familiares que no están directamente involucrados. La reciente fragmentación del paisaje criminal ha exacerbado estas antiguas vendettas.

“Hay ciertas cosas que no se pueden perdonar”, dijo un líder de una célula criminal que aún opera bajo el nombre de los Caballeros Templarios. Se refirió a quienes habían cambiado de bando como *chapulines*, y dijo que “muchos de los que mueren... tienen que morir por traidores”, incluso aquellos que ya no participan en actividades ilícitas<sup>24</sup>. Asimismo, un ex comandante de las autodefensas con conocidos y familiares en varios grupos criminales locales dijo que “todo el mundo [los involucrados] se conocen entre ellos”, lo que dificultaba aún más interrumpir los ciclos de violencia. Afirmó que él mismo, cuando volvió a la región en 2013 después de pasar una década fuera del estado, “quería venganza... después de que ellos [la Familia Michoacana] asesinaran [a un familiar]”, y había participado en operaciones contra supuestos miembros de los Caballeros Templarios<sup>25</sup>. Estas enemistades y ciclos de venganza, acentuados por los últimos doce años de violenta competencia por el territorio y las consecuencias de intervenciones estatales desencaminadas, hacen que sea aún más difícil poner freno a los asesinatos en Tierra Caliente.

## B. Salamanca, Guanajuato

Salamanca, en el estado central de Guanajuato, demuestra crudamente la transformación del crimen en México y su carácter cada vez más letal. La violencia ha aumentado vertiginosamente en el estado con la expansión geográfica y la diversificación del crimen organizado, mientras que la erosión de las estructuras estatales locales, principalmente la policía, ha hecho que sea más difícil contener la marea.

El municipio, el segundo más violento del estado, se ubica en un corredor de oleoductos y gasoductos. Una de las más antiguas refinerías de México está situada

---

<sup>22</sup> Entrevistas telefónicas de Crisis Group, familiar de civiles locales desplazados, abril de 2018. La fuente afirmó que a familias enteras vinculadas a un grupo criminal se les había dado 24 horas para abandonar la zona o serían asesinadas después de que fuera capturada por una banda rival. Dijo que 40 personas amenazadas, incluidos niños, habían huido a Tijuana y la Ciudad de México. Véase “Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced and Their Hosts”, World Bank Group, junio de 2017.

<sup>23</sup> “La violencia en los municipios de México (2017): La reconfiguración del mapa de la violencia”, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, febrero de 2018.

<sup>24</sup> Entrevista de Crisis Group, Michoacán, diciembre de 2017.

<sup>25</sup> Entrevista de Crisis Group, Michoacán, mayo de 2018.

allí.<sup>26</sup> Guanajuato registró tan solo 229 homicidios en 2007. Esta cifra se elevó a 604 para fines de 2011, y a 1.096 en 2017<sup>27</sup>. Solo entre enero y abril de 2018 se registraron 768 asesinatos<sup>28</sup>. Las autoridades creen que la competencia entre grupos criminales por el robo de petróleo, conocido como huachicoleo, está impulsando el marcado aumento de la violencia letal. El procurador del estado de Guanajuato afirma que este negocio ilícito explica el 85 por ciento de los homicidios en la región<sup>29</sup>. La petrolera estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) registró 10.363 tomas clandestinas de sus oleoductos en todo el país en 2017 – un aumento comparado con las 213 del año anterior. Guanajuato contabilizó el 17,9 por ciento de esas tomas, más que ninguna otra región<sup>30</sup>.

Los habitantes locales – entre ellos empleados municipales y un taxista que describió cómo sus colegas y otros vecinos solían comprar huachicol en “gasolineras clandestinas” a una fracción del precio de mercado – dijeron que la colusión entre los huachicoleros y las autoridades en torno a esta práctica se remonta a “décadas atrás”. “Sus casas [seguras]”, dijo uno de ellos, “están al lado de la refinería, y todo el mundo lo sabe”<sup>31</sup>. El reclutamiento de jóvenes por parte de grupos criminales, añadieron, había cobrado impulso al tiempo que las oportunidades laborales habían disminuido debido a recortes a PEMEX como parte de la reforma del sector energético del gobierno federal<sup>32</sup>. La única otra fuente de empleo en la zona, una planta de Mazda, estaba perdiendo trabajadores ya que sus salarios eran inferiores a los que ofrecían las pandillas.

En los últimos dos años, según habitantes locales y personal del estado, células criminales que operan bajo el nombre del Cártel Jalisco Nueva Generación se habían metido a empujones en la región desde los estados vecinos, desestabilizando los acuerdos establecidos entre funcionarios estatales locales y grupos criminales y empleando una violencia extrema<sup>33</sup>. Estas células han emboscado a policías municipales, asesinandolos o secuestrándolos<sup>34</sup>. El 18 de agosto de 2017, hombres armados

---

<sup>26</sup> Véase “Celaya, Salamanca y Silao, en el estado los más violentos”, *Periódico Correo*, 9 de febrero de 2018.

<sup>27</sup> “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, 20 de mayo de 2018.

<sup>28</sup> “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, mayo de 2018.

<sup>29</sup> Véase “Asesinatos con arma de fuego en Guanajuato se triplican desde 2015”, *El Financiero*, 3 de junio de 2018.

<sup>30</sup> “Tomas clandestinas tocan nuevo récord en el 2017”, *El Economista*, 4 de febrero de 2018.

<sup>31</sup> Las entrevistas y charlas informales con vecinos citadas en esta sección se llevaron a cabo in situ por Crisis Group en mayo de 2018.

<sup>32</sup> Véase “Farmouts: Desinversión en Pemex”, *Oil and Gas Magazine*, 7 de diciembre de 2017; “Salamanca: desastre laboral, pero el sindicato despilfarra en festejos”, *Proceso*, 30 de marzo de 2016.

<sup>33</sup> El Cártel Jalisco Nueva Generación se considera el “ganador” del mandato de Peña Nieto, ya que creció rápidamente en tamaño y presencia territorial. Véase “The brutal rise of El Mencho”, *Rolling Stone*, 11 de julio de 2017.

<sup>34</sup> En agosto de 2018, 49 oficiales policiales fueron asesinados en Guanajuato, comparado con un total de 57 entre 2007 y 2017. Véase “¿Por qué están matando a los policías de GTO?”, *Milenio*, 27 de agosto de 2018. Un incidente involucró a seis oficiales desarmados baleados en un control de tránsito rutinario en Salamanca el 2 de junio. Véase “Asesinan a 6 elementos de Tránsito desarmados en Salamanca”, *Zona Franca*, 2 de junio de 2018.



presuntos miembros del Cártel Jalisco Nueva Generación detuvieron a tres oficiales policiales, los torturaron y posteriormente los filmaron acusando a comandantes policiales de colusión con sus rivales. El video fue publicado en las redes sociales y los tres oficiales fueron hallados muertos al día siguiente. Un psicólogo que trabaja para el municipio dijo que este incidente había generado una ola de temor en la policía local, que llevó a la renuncia de docenas de oficiales en los días posteriores<sup>35</sup>. Poco después, la fuerza policial municipal fue disuelta por completo, supuestamente bajo presión de la Procuraduría General de la República, que había iniciado una investigación sobre el asunto<sup>36</sup>.

Los residentes de Salamanca dijeron que la reorganización del paisaje criminal les había hecho sentirse menos seguros, ya que el Cártel Jalisco Nueva Generación estaba eliminando a los maleantes locales, en comparación inofensivos. “Antes había un líder [criminal] que todos conocíamos...y que no se metía con nosotros. Ahora viene el cártel. No nos conocen, y hay pánico”, dijo un residente<sup>37</sup>, quien añadió que la gente de Salamanca había suspendido las reuniones vecinales porque “habían aparecido extraños”. La ocupación de territorios en otros lugares por parte del Cártel Jalisco Nueva Generación ha conllevado la extorsión y el secuestro. Hasta ahora ha habido pocas denuncias de estas prácticas en Salamanca, lo que podría significar que la seguridad pública en la zona aún no ha tocado fondo.

En particular, resulta preocupante la pérdida de confianza entre los residentes locales y las fuerzas de seguridad estatales. Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado (FSPE), unidades policiales militarizadas a las que los habitantes locales se refieren como la “furia gris”, se han hecho cargo de la seguridad en Salamanca. Estas unidades, dicen, “no conocen el área y no vienen a las zonas conflictivas”, añadiendo que la policía estatal ya no respondía a sus llamadas de ayuda por robos a hogares y robos a mano armada – su principal preocupación. Por el contrario, la “furia gris” está ocupada protegiendo la vía pública y cadenas de supermercados, supuestamente en respuesta a las demandas del sector empresarial de que cuiden sus intereses antes que los de los ciudadanos comunes<sup>38</sup>.

### C. *Ecatepec, Estado de México*

Ecatepec es el municipio más pobre de la enorme área metropolitana de la Ciudad de México<sup>39</sup>. Tristemente célebre desde hace mucho tiempo por sus elevadas tasas de delincuencia y violencia, durante el gobierno de Peña Nieto registró constantemente

<sup>35</sup> Entrevista de Crisis Group, Guanajuato, mayo de 2018.

<sup>36</sup> Véase también “Desmantelan policía de Salamanca”, *El Salmantino*, 15 de septiembre de 2017.

<sup>37</sup> Entrevista de Crisis Group, Guanajuato, mayo de 2018.

<sup>38</sup> Entrevista de Crisis Group, Guanajuato, mayo de 2018. El gobernador del estado de Guanajuato Miguel Márquez Márquez ha afirmado repetidamente que las FSPE estaban entre las fuerzas policiales “mejor pagadas, preparadas y equipadas de México. Véase “Policías Estatales son de las mejores pagadas, asegura Márquez”, *AM León*, 5 de abril de 2018. Su secretario de seguridad pública ha señalado avances en la labor policial, pero concede que “queda mucho por hacer”. Véase “Conmemoran aniversario de FSPE”, *Artículo7*, 14 de marzo de 2018.

<sup>39</sup> Véase “Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre de 2017. El Papa Francisco visitó Ecatepec y se dirigió a una congregación de 300.000 personas durante su viaje a México en febrero de 2016. “Francisco clamó por un México de donde nadie tenga que emigrar”, *La Nación*, 15 de febrero de 2016.

el mayor número, o uno de los mayores números, de homicidios, extorsiones, secuestros, robos armados, robos de domicilios, robos de autos y robos de cargamentos<sup>40</sup>. Ecatepec es además uno de los lugares más peligrosos del país para las mujeres, con 383 homicidios de mujeres registrados entre 2011 y 2016<sup>41</sup>. El 92,3 por ciento de sus ciudadanos denuncia que se sienten amenazados por el delito o la violencia, lo que coloca al municipio en el séptimo puesto entre las zonas urbanas de México en cuanto a la percepción pública de la inseguridad<sup>42</sup>.

Un activista local que trabaja con jóvenes en situación de riesgo en uno de los principales focos de conflicto de Ecatepec, donde centinelas que trabajan para criminales (llamados halcones) vigilan a los forasteros y cualquier movimiento sospechoso, dijo que allí las pandillas juveniles solían ser los actores más violentos. Sin embargo, según los activistas estas pandillas han ido “acabándose entre ellos, matándose o se fueron a la cárcel”. Desde alrededor de los catorce años, los jóvenes de Ecatepec ahora se unen a mafias locales que han reemplazado a las bandas menos jerárquicas, administrando “tienditas” (puntos de venta de drogas ilegales) y casas seguras en las que se oculta a secuestrados y bienes robados. En este barrio de menos de un kilómetro cuadrado, dijo, cinco de estos grupos pugnan por el territorio: “La forma de hacerlo es sembrar el terror. Imagínate que eres el líder de una mafia y quieres quedarte con el territorio de otra, comienzas a asesinar a su gente... y sus familiares, entonces se echa atrás”<sup>43</sup>.

Organizaciones criminales nacionales como la Familia Michoacana y la Organización Beltrán Leyva están avivando estas pequeñas luchas territoriales<sup>44</sup>. Se han instalado a la fuerza en Ecatepec a lo largo de la última década, forjando alianzas con grupos locales e imponiéndose como los únicos proveedores de drogas, además de adoptar roles de liderazgo en la extorsión. También aquí se dice que la supuesta colusión con políticos y la policía, tanto a nivel municipal como estatal, ha sido decisiva para la colonización e impunidad criminal<sup>45</sup>. A consecuencia, Ecatepec se ha convertido en otro ámbito de competencia violenta para los grupos del crimen organizado

---

<sup>40</sup> Véase “Incidencia delictiva del fuero común”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación.

<sup>41</sup> Véase “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016”, UN Women, diciembre de 2017.

<sup>42</sup> Véase “Encuesta Nacional de Seguridad Urbana”, INEGI, marzo de 2018.

<sup>43</sup> Entrevista de Crisis Group, Estado de México, mayo de 2018.

<sup>44</sup> La Familia Michoacana se dividió por la mitad tras un conflicto interno en 2010. La facción dominante se había rebautizado como los Caballeros Templarios, pero algunas células que operaban fuera de Michoacán, incluido el Estado de México, han conservado el nombre original a la vez que han roto parcialmente los vínculos con los Caballeros Templarios.

<sup>45</sup> Para un panorama de los vínculos entre el Estado y el crimen en el Estado de México, véase Humberto Padgett, *La monarquía de la barbarie* (Ciudad de México, 2017). Eruviel Ávila, ex presidente municipal de Ecatepec y gobernador del Estado de México, ha rechazado repetidamente las acusaciones de corrupción y colusión en su contra. Véase “Eruviel Ávila rechaza enriquecimiento ilícito y pide “no manchar” el prestigio de la UAEM”, *Proceso*, 7 de septiembre de 2017. También ha demandado al periodista mexicano Humberto Padgett por difamación después de que Padgett se refiriera a actos criminales supuestamente cometidos por Ávila. Véase “Eruviel, vicecoordinador de campaña de Meade, demanda al periodista Humberto Padgett por 10 millones”, *Sin Embargo*, 1 de mayo de 2018. El caso está pendiente.

nacionales, acentuando los niveles existentes de violencia letal<sup>46</sup>. El municipio y las áreas vecinas ahora se asemejan a un entramado en el que una combinación de delincuencia callejera de bajo nivel e incursiones del crimen organizado impulsan cada vez mayores niveles de violencia en un municipio que ya se encontraba entre los diez principales en México en materia de homicidios entre 2011 y 2017<sup>47</sup>.

La intensificación de la competencia criminal podría llevar a una escalada mayor y más amplia de la violencia. Un importante político de un suburbio cercano a Ecatepec dijo que el robo de petróleo se ha vuelto más común en los últimos dos años, añadiendo que los responsables son tres grupos locales claramente identificados<sup>48</sup>. Si nuevos competidores criminales desafiaran el dominio de estos tres, esta área cercana a Ecatepec pronto podría convertirse en Salamanca. Informantes locales dijeron que otros grupos criminales más grandes también están bien establecidos en el mismo municipio, pero lo usan principalmente como centro de operaciones para el robo de cargamentos en las autopistas que llevan a la Ciudad de México y otros distritos comerciales en el Estado de México. Si bien estos grupos actualmente no extorsionan ni secuestran a civiles, la población y funcionarios locales expresan temor de que pronto puedan dar ese giro predatorio<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Véase Juliana Fregoso, “Cómo se (sobre)vive en Ecatepec, la ciudad más peligrosa de México”, *Infobae*, 30 de julio de 2017. “What’s behind the violence in Ecatepec, Mexico City’s sprawling suburb?”, *InSight Crime*, 17 de abril de 2017.

<sup>47</sup> Véase Kimberly Heinle, Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, “Drug violence in Mexico data and analysis through 2016”, *Justice in Mexico Special Report*, marzo de 2017. “EPN enfocó 2017 en 50 municipios más violentos, y ni así: la mayoría tuvo cifra récord de homicidios”, *Sin Embargo*, 31 de enero de 2018.

<sup>48</sup> Entrevista de Crisis Group, Estado de México, mayo de 2018. En 2017, las tomas clandestinas en el Estado de México supusieron el 9,4 por ciento del total nacional, ocupando el sexto lugar entre los estados mexicanos en relación a esta actividad ilegal. Véase “Tomas clandestinas tocan...”, op. cit.

<sup>49</sup> Entrevistas de Crisis Group, Estado de México, mayo de 2018.

---

### III. Obstáculos a la reforma de seguridad

---

Las variaciones locales en los patrones de la delincuencia y el conflicto presentan enormes desafíos para cualquier futura estrategia del gobierno federal. Pero el destino de los planes de López Obrador para mejorar la seguridad pública también dependerá de si es capaz de controlar las fuerzas de seguridad de México – y confiar en que luchan contra el crimen en lugar de apoyarlo. La corrupción, la colusión y el autoritarismo en la policía y las fuerzas armadas han menoscabado su apego a la ley y su eficacia operativa. La resistencia interna contra el establecimiento de un sistema de supervisión externa para estas fuerzas está muy afianzada<sup>50</sup>.

#### A. *Un Estado dividido*

Los funcionarios del gobierno tienden a representar la violencia en México como un síntoma de la batalla entre el Estado y el crimen organizado<sup>51</sup>. Al definir un claro enemigo, los funcionarios usan este diagnóstico para justificar una amplia participación militar en la seguridad pública. Sin embargo, en realidad las fronteras entre el Estado mexicano y el crimen organizado son porosas. Esto es especialmente cierto a nivel municipal, que es la esfera más asediada del Estado. La progresiva democratización de México de 1989 en adelante, y el ascenso de un auténtico sistema multipartidista a partir del 2000, desestabilizó los pactos que habían existido durante décadas entre los delincuentes y las autoridades en el estado unipartidista del PRI<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Véase “Undeniable atrocities: confronting crimes against humanity in Mexico”, Open Society Justice Initiative, 2016; “Overlooking justice: human rights violations committed by Mexican soldiers against civilians are met with impunity”, Washington Office on Latin America, noviembre de 2017. El Departamento de Estado de EE.UU. afirmó en 2017 que en México “las cuestiones de derechos humanos más significativas incluyen la participación de la policía, los militares y otros funcionarios del Estado, en ocasiones en coordinación con organizaciones criminales, en ejecuciones ilegales, desapariciones, y tortura... [y] detenciones y arrestos arbitrarios”, señaló “informes [de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos] de que el gobierno y sus oficiales cometían ejecuciones arbitrarias e ilegales, a menudo impunemente”, y añadió que los “grupos del crimen organizado también estaban implicados en numerosos homicidios, actuando con impunidad y en ocasiones en connivencia con funcionarios federales, estatales, locales y de seguridad corruptos.” Véase “Mexico 2017 Human Rights Country Report”, Departamento de Estado de los EE.UU., 2018. Para los documentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, véase por ejemplo “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017. Como se mencionó anteriormente, el gobierno respondió al informe de Open Society diciendo que la gran mayoría de los delitos violentos los cometen las organizaciones criminales, que las fuerzas armadas cuentan con protocolos que garantizan que sus acciones respetan los derechos humanos, y que el Estado está comprometido con la investigación de cualquier supuesto abuso. “Responde México a informe Open Society”, El Universal, 7 de junio de 2016.

<sup>51</sup> En palabras de un analista, se considera “un conflicto entre los cárteles y el Estado en el que las organizaciones narcotraficantes luchan contra...el Estado mismo”. Benjamin Lessing, “Logics of Violence in Criminal War”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, no. 8 (2015), pp. 1486-1516.

<sup>52</sup> Véase Richard Snyder y Angelica Durán-Martínez, “Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, no. 3 (2009); Luis Astorga, *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio* (Ciudad de México, 2005).

La democracia electoral expuso a los políticos locales a la violencia, o bien porque estaban asociados a una de las partes de una disputa criminal o porque se negaban completamente a involucrarse con actores ilícitos. Según la Asociación Nacional de Alcaldes, 121 alcaldes y ex alcaldes fueron asesinados en el periodo entre 2006 y abril de 2018, convirtiendo “el papel de alcalde [...] en una de las profesiones más letales y arriesgadas del país”<sup>53</sup>.

La descentralización, una piedra angular de la democracia mexicana, en un principio otorgó a los municipios autonomía casi sin límites. Pero no existen mecanismos eficaces de supervisión financiera a nivel municipal, ni suficientes recursos para fortalecer el trabajo de las instituciones locales. Un experto en transparencia estatal señaló el “total abandono del municipio [por parte del gobierno federal]”, permitiendo la consolidación de redes locales de corrupción, colusión y clientelismo<sup>54</sup>.

Un coordinador de la campaña de un partido opositor en un municipio del Estado de México afirmó que estas prácticas seguían siendo fundamentales para preservar el poder político. “No hay [aquí] un solo partido que no esté involucrado en la compra de votos”, dijo<sup>55</sup>. Afirmó que en algunos casos el apoyo financiero para este propósito – en gran medida en efectivo no declarado – venía de intereses privados, como empresas constructoras, que recibirían beneficios como contratos públicos o permisos para usar la tierra en caso de la victoria del candidato<sup>56</sup>.

Por encima de todo, el hecho de que no se haya puesto freno a estas prácticas en las áreas más violentas de México ha proporcionado a los grupos criminales medios prefabricados para capturar al Estado<sup>57</sup>. En palabras de un representante de alto nivel de la ONU, esto ha impulsado un “círculo vicioso de centralización de la seguridad pública y militarización”. El mal gobierno en los municipios, añadió, ha llevado a las autoridades federales a despojarlos de sus responsabilidades en materia de seguridad, pero no a esforzarse en prevenir la infiltración criminal o llevar a cabo reformas sistemáticas de estas instituciones<sup>58</sup>. La lealtad al partido es también fundamental a la hora de determinar si el gobierno federal subvenciona los presupuestos de seguridad de los municipios. Los municipios de la oposición a menudo son igno-

<sup>53</sup> David Pérez Esparza y Helden De Paz Mancera, “Mayoral homicides in Mexico: A situational analysis on the victims, perpetrators and locations of attacks”, Rice University Baker Institute for Public Policy Mexico Center, junio de 2018. Para el número de alcaldes asesinados, véase “Violencia contra los alcaldes en México: más de 100 asesinados desde 2006”, *CNN Español*, 13 de abril de 2018. Véase también Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Municipios bajo fuego (1995-2014)”, *Nexos*, 1 de febrero de 2015; Laura Calderón, “An analysis of mayoral assassinations in Mexico, 2000-17”, *Justice in Mexico Working Paper*, enero de 2018.

<sup>54</sup> Entrevista de Crisis Group, Jaime Hernández, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 22 de mayo de 2018.

<sup>55</sup> Entrevista de Crisis Group, Estado de México, mayo de 2018. Sobre el fraude electoral y sus vínculos con el crimen organizado, véase Leonardo Curzio, “Mexico: Organized Crime and Elections”, en Kevin Casas-Zamora, *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Washington, 2013), pp. 136-164. Véase también Luis Carlos Ugalde, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015 (Ugalde es el ex jefe de la autoridad electoral de México).

<sup>56</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, junio de 2018.

<sup>57</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, Joel Ortega, experto en clientelismo en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 14 de junio de 2018.

<sup>58</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2018.

rados, lo cual expone a los funcionarios de estas autoridades locales a mayores riesgos de violencia criminal<sup>59</sup>.

Las fuerzas policiales municipales han sufrido esta captura por parte del crimen. De los 2.220 policías asesinados entre 1998 y 2017, 998 eran oficiales municipales<sup>60</sup>. Al mismo tiempo, la disolución o remplazo de la policía municipal por fuerzas policiales federales o estatales se ha convertido en la respuesta habitual a las acusaciones de corrupción y colusión criminal<sup>61</sup>. Mejorar la probidad y profesionalismo de la policía municipal a fin de restaurar paulatinamente sus facultades será fundamental para mejorar la seguridad local en todo México. Sin embargo, dado que 27 de las 37 entidades federadas y la mayoría de los municipios no pertenecen a MORENA, el proceso de fortalecer la policía municipal, y el riesgo de ceder influencia sobre estos organismos a rivales políticos locales, planteará dilemas para la administración de López Obrador. La controversia ya rodea al plan para nombrar a “delegados del estado” cuya función sería la de servir de cabezas de puente del gobierno federal en cada región federada. Varios gobernadores estatales y opositores políticos acusan al presidente electo de buscar centralizar el poder, especialmente dado que estos delegados tendrían facultades de asignación presupuestaria<sup>62</sup>.

#### B. *Los contradictorios roles de las fuerzas armadas*

La provisión de seguridad ha pasado a depender abrumadoramente de las fuerzas armadas<sup>63</sup>. Pero pese a la idea generalizada de que la institución militar es la única capaz de enfrentarse al crimen organizado y el continuo apoyo público y político hacia este papel, hasta ahora no ha producido los resultados esperados<sup>64</sup>. Las deficiencias del enfoque militar incluyen la falta de planificación para fortalecer las instituciones

<sup>59</sup> Véase “Municipios bajo fuego...”, op. cit.

<sup>60</sup> Véase “En dos décadas, 2 mil 220 policías han sido asesinados”, *La Jornada*, 30 de abril de 2017; “2017, también el año más violento para policías”, *El Universal*, 28 de diciembre de 2017.

<sup>61</sup> Entrevista de Crisis Group, Juan Salgado, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 4 de mayo de 2018. Para un panorama general, véase “Mexico’s police: many reforms, little progress”, Washington Office on Latin America, mayo de 2014; Sabet, *Police Reform*, op. cit.

<sup>62</sup> Véase “Los coordinadores estatales de AMLO generan incertidumbre entre gobernadores”, *ADN Político*, 2 de agosto de 2018; “Senadores y diputados del PRI van contra delegados de AMLO”, *Milenio*, 23 de agosto de 2018.

<sup>63</sup> Desde 2013, el presupuesto de las fuerzas armadas mexicanas ha aumentado en un 35,86 por ciento a 112,3 mil millones de pesos mexicanos (unos 5,6 mil millones de dólares). Véase “Aumentó 29,652 mdp presupuesto de fuerzas armadas”, *El Economista*, 2 de enero de 2018. Como se señaló anteriormente, el número de tropas desplegadas también aumentó.

<sup>64</sup> Véase “Necesitamos al Ejército porque estamos perdiendo el país: Mario Arroyo”, *Vanguardia*, 21 de diciembre de 2017. La armada, con el 88 por ciento de apoyo público, y el ejército, con el 84,8 por ciento, siguen siendo las instituciones en las que más confían los mexicanos. Véase “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017”, INEGI, septiembre de 2017. Los gobernadores estatales han solicitado repetidamente un aumento del despliegue de las fuerzas armadas. Véase “Pide Gobernador que Ejército tome control en los estados”, *Multimedios*, 5 de mayo de 2017. “Piden presencia permanente de Fuerzas Armadas en Tamaulipas”, *Excelsior*, 17 de octubre de 2017.

civiles del Estado en las áreas afectadas, así como el fracaso a la hora de abordar el derrame de actividades criminales hacia distritos vecinos tras el despliegue militar<sup>65</sup>.

También hay cuestionamientos en torno a la eficacia operativa de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, su coordinación con otros organismos del Estado y su cumplimiento de la ley. Un oficial naval de alto rango encargado de coordinar las operaciones en una de las zonas más asediadas de México dijo que la colusión entre el crimen organizado y el gobierno era “común” y debilitaba la confianza y cooperación interinstitucional<sup>66</sup>. En particular, dijo que en repetidas ocasiones se le había impedido actuar en respuesta a información de inteligencia, como el paradero de líderes criminales. Dijo que, en varias ocasiones, no había estado dispuesto a arriesgar la integridad física y la situación legal de su propio personal “para nada”<sup>67</sup>.

Tampoco son raras las acusaciones de complicidad militar con el crimen organizado, a pesar de que las altas autoridades mexicanas han rechazado reiteradamente estas denuncias<sup>68</sup>. Un ex alto funcionario de seguridad federal afirmó que “los cultivos [de amapola] en Guerrero están siendo cuidados por el ejército”. Añadió que el crimen organizado y el ejército llevan a cabo una “delimitación de espacios”, “entregando” cada tanto una cierta cantidad de cultivos de amapola para su erradicación. “Es un juego publicitario. Tienes que entregar algo a la policía, a las fuerzas armadas, para darles buena imagen, para dar buena imagen a la política de seguridad nacional”, dijo<sup>69</sup>.

En consonancia con estas acusaciones, el coordinador de un grupo criminal que compite por la región de Tierra Caliente en Michoacán dijo que la compra de información de comandantes militares locales había sido fundamental para la supervivencia de su grupo. Dicha información le permitía anticipar los ataques tanto por parte del Estado como de fuerzas criminales rivales y obtener información sobre sus

---

<sup>65</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 4 de mayo de 2018. Sobre este efecto “globo” o “cucaracha”, véase Bagley, “Drug trafficking”, op. cit. Según Raúl Benítez Manaut, un experto militar, “la actuación militar ha logrado un éxito parcial en algunos estados y contra ciertos grupos criminales, pero no ha sido capaz de prevenir su expansión y fragmentación, lo que plantea numerosos interrogantes para los diferentes organismos policiales incluso en ciudades que no habían experimentado narcoviolencia en años anteriores”. “Los seis modelos policíacos en México y el debate sobre la seguridad pública”, en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y de la defensa 2016* (Ciudad de México, 2017).

<sup>66</sup> Entrevista de Crisis Group, alto oficial naval, junio de 2018. Véase también Anabel Hernández, *Los señores del narco* (Ciudad de México, 2012). Para una perspectiva histórica, véase Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares* (Ciudad de México, 2007).

<sup>67</sup> Las fuerzas armadas a menudo se quejan de la falta de certeza legal y apoyo político, así como del riesgo de ser acusadas de violaciones de los derechos humanos. Véase, por ejemplo, “Reprocha Cienfuegos falta de apoyo de Segob: ‘no estamos a gusto persiguiendo delincuentes’ dice”, *Proceso*, 8 de diciembre de 2016. Los militares mexicanos, así como el presidente Peña Nieto, han negado repetidamente las acusaciones contra las fuerzas armadas de supuesta participación en la violencia ilegal, desapariciones forzadas o colusión con grupos criminales en Guerrero. Véase “Asegura comisionado de la SEDENA que militares no son responsables de la violencia”, *SDP Noticias*, 15 de marzo de 2018; “Ejército, sin responsabilidad en Ayotzinapa: EPN”, *El Financiero*, 17 de febrero de 2015.

<sup>68</sup> Para la negación de los militares de dichas actividades, véase la nota al pie 50.

<sup>69</sup> Entrevista de Crisis Group, mayo de 2018. Sobre la continuidad histórica de la corrupción y la colusión en las fuerzas armadas de México, véase Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, op. cit.

competidores. A cambio, dijo, también suministraba información sobre estos últimos a los mismos comandantes, en base a la cual supuestamente actuaban<sup>70</sup>.

La presión política por demostrar resultados supuestamente también ha llevado a los militares a actuar de manera violenta y poco escrupulosa. Grupos de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil han acusado a los militares de llevar a cabo desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales a una escala que equivale a delitos de lesa humanidad<sup>71</sup>. El 11 de junio de 2018, varios de estos grupos presentaron un documento ante la Corte Penal Internacional en el que detallaban la supuesta participación de las fuerzas armadas en dichas acciones<sup>72</sup>. El 30 de mayo de 2018, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos dijo que había “fuertes indicios” de que “las fuerzas de seguridad federales” estaban detrás de “una ola de desapariciones en la ciudad de Nuevo Laredo y sus alrededores” en Tamaulipas, en la frontera con EE.UU<sup>73</sup>.

La supuesta participación de las fuerzas armadas en actos criminales se extiende a varios casos de alto perfil como la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Guerrero y el asesinato de 22 personas, al menos doce de ellas por ejecución, en Tlatlaya, en el Estado de México, ambos en 2014<sup>74</sup>. Estos casos forman parte de un aumento generalizado de la violencia en áreas en las que las fuerzas armadas se enfrentaron a grupos criminales<sup>75</sup>. Varios académicos afirman además que los abusos por parte de los militares han debilitado aún más las instituciones estatales mexicanas, distanciándolas de la población local y permitiendo a los criminales adquirir control y legitimidad social<sup>76</sup>.

---

<sup>70</sup> Entrevista de Crisis Group, Michoacán, diciembre de 2017. Como se mencionó anteriormente, los militares y el presidente Peña Nieto han negado repetidamente dichas acusaciones.

<sup>71</sup> Véase “Undeniable atrocities: confronting crimes against humanity in Mexico”, Open Society Justice Initiative, 2016.

<sup>72</sup> Véase “Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010”, International Federation for Human Rights et al., junio de 2018.

<sup>73</sup> “Zeid urges Mexico to act to end wave of disappearances in Nuevo Laredo”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de mayo de 2018. El gobierno ha confirmado que las desapariciones serán investigadas. “Gobierno indagará versión de desaparecidos en Nuevo Laredo”, *Excelsior*, 30 de mayo de 2018.

<sup>74</sup> Sobre el primer incidente, véase Informe de Crisis Group, *Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México*, op. Cit.; “Informe Ayotzinapa II”, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, 2016. Sobre el segundo, véase “Recomendación No. 51/2014, Sobre los hechos ocurridos el 30 de Junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 21 de octubre de 2014. Enrique Peña Nieto, quien era presidente cuando tuvieron lugar las desapariciones, ha insistido en la existencia de “clara evidencia” de que los estudiantes fueron secuestrados e “incinerados” por un grupo criminal. Véase “Peña Nieto insiste: “tengo la convicción de que los 43 normalistas de Ayotzinapa fueron incinerados”, *Proceso*, 29 de agosto de 2018.

<sup>75</sup> Véase Laura Atuesta, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, 1 de marzo de 2017.

<sup>76</sup> Véase Diane Davis, “Non-State Armed Actors, New Imagined Communities and Shifting Patterns of Sovereignty and Insecurity in the Modern World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 30, no. 2 (2009); Wil Pansters, “Drug trafficking, the Informal Order and *Caciques*: Reflections on the Crime-Governance Nexus in Mexico”, *Global Crime*, 18 de mayo de 2018 (online; Wil Pansters et al. (ed.), *Beyond the Drug War in Mexico: Human Rights, the Public Sphere and Justice* (New York, 2018).



### C. *Crimen e impunidad en las fuerzas de seguridad federales*

Hasta ahora, las fuerzas de seguridad federales se han resistido a la supervisión externa. Un informe independiente publicado recientemente halló que la Procuraduría General de la República (PGR) había logrado condenas en tan solo el 3,2 por ciento de las investigaciones que realizó sobre abusos de los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas entre 2012 y 2016. El informe señaló técnicas de obstrucción empleadas por oficiales de las fuerzas de seguridad, incluidos falsos testimonios y la alteración de escenas del crimen, añadiendo que “la PGR no ha mostrado la voluntad política necesaria para llevar a cabo investigaciones serias y exhaustivas”<sup>77</sup>.

La Policía Federal, que cuenta con unos 40.000 miembros, opera en los 32 estados mexicanos. El ex presidente Calderón la puso al frente de su campaña contra el crimen organizado. Un régimen coercitivo en la policía supuestamente obliga a los oficiales de menor rango a acatar prácticas ilegales. Según un ex alto funcionario de la unidad interna de derechos humanos de la Policía Federal, los distintos tipos de represalias van desde violaciones de los derechos laborales como negar vacaciones hasta castigos físicos como golpizas con paletas de madera<sup>78</sup>. Los oficiales que no acatan estas prácticas son enviados a zonas donde los ataques del crimen organizado son frecuentes o donde las autoridades se han “rendido” – lo que significa que “o bien el crimen organizado te asesina o [la policía] te incrimina por un delito que no has cometido”<sup>79</sup>. El miedo a la represión, la ignorancia de los oficiales de sus propios derechos y una cultura institucional que milita contra los soplones, así como la falta de supervisión externa independiente, impiden a los oficiales denunciar estos abusos, dijo el ex alto funcionario. Asimismo, añadió que “si te adhieres a la idea de hacer las cosas limpiamente, nunca llegarás a un puesto de mando”, lo que significa que la rendición de cuentas a menudo se sacrifica a favor de la promoción profesional<sup>80</sup>.

Estas condiciones, dijo, permitían que la “corrupción generalizada” dentro de la Policía Federal siguiera adelante, con la prevalencia de “diferentes subculturas de corrupción” en cada división. En la división de Seguridad Regional, a cargo de vigilar las autopistas, dijo, circulaba el dinero ilícito proveniente de “hacer la vista gorda a los transportistas”, incluidos los narcotraficantes, y de venderles protección. Según un

---

<sup>77</sup> “Overlooking justice”, op. cit. El gobierno respondió al informe diciendo que investigaría “diligentemente” los supuestos crímenes contra civiles cometidos por las fuerzas armadas, a la vez que subrayaba la “confianza y aprecio” del público mexicano por los militares. “Gobierno mexicano defiende FF AA tras informe que denuncia delitos e impunidad”, EFE, 8 de noviembre de 2017 La falta de independencia de la PGR es supuestamente una de las causas de la epidemia de impunidad en México. Véase “Perpetuar la impunidad o deconstruir la PGR”, *Animal Político*, 14 de abril de 2017.

<sup>78</sup> Entrevista de Crisis Group, ex alto funcionario policial, Ciudad de México, 4 de mayo de 2018. En respuesta a varias denuncias de tortura y otros delitos por parte de militares y policías, el gobierno mexicano admitió el año pasado los “desafíos que enfrenta en materia de derechos humanos” y reiteró su “compromiso ineludible de dar respuesta a cada uno de ellos”. “Los policías, soldados y marinos torturan en México con toda impunidad: EU, ONU y Amnistía”, Sin Embargo, 4 de marzo de 2017.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid. Dos documentos internos mencionan casos comunes de corrupción y abusos de los derechos dentro de la Policía Federal, incluida la división de Seguridad Regional. Uno fue elaborado por la división de Asuntos Internos de la Policía Federal, el otro por la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos. Véase “Exhiben abusos dentro de la Policía Federal”, *Reforma*, 27 de mayo de 2017; “Policía Federal: sus ‘asuntos internos’”, *Contralínea*, 17 de septiembre de 2017.

consultor que participó en esfuerzos para profesionalizar la Policía Federal durante el gobierno de Calderón, ciertos elementos de la división de Seguridad Regional se resistieron a la reforma tan tenazmente que finalmente fue abandonada. “En un momento dado”, dijo, “simplemente amenazaron directamente con pasarse al otro lado [el crimen organizado]”<sup>81</sup>.

Dado que los oficiales subalternos reciben tan poco apoyo y con frecuencia son utilizados como chivos expiatorios cuando así lo dicta la presión externa, a menudo recurren al delito<sup>82</sup>. Los esfuerzos renovados para reformar la policía deben apuntar a derribar los sistemas coercitivos y jerárquicos que sustentan la corrupción y la colusión, y deberían priorizar la protección de los oficiales subalternos contra abusos por parte de los altos mandos. Restaurar paulatinamente a la policía civil como las proveedoras de seguridad pública, en lugar de las fuerzas armadas, también requiere mejorar las condiciones de trabajo aumentando los salarios y proporcionando beneficios sociales adecuados, además de profesionalizar la policía mediante la participación obligatoria en academias nacionales destinadas a capacitar a miembros de todas las fuerzas, incluida la policía municipal. Dada la difícil situación actual de las fuerzas policiales municipales, se deberían implementar proyectos piloto de reforma en un número limitado de localidades a fin de aprender de estas iniciativas y adaptarlas antes de ampliarlas a todo el país.

---

<sup>81</sup> Entrevista de Crisis Group, ex consultor policial, Ciudad de México, 4 de mayo de 2018.

<sup>82</sup> Numerosos casos recientes apuntan a la colusión entre la policía y el crimen organizado. Véase “Corporaciones mafiosas en BC”, *Zeta*, 15 de febrero de 2016; “El sacrificio de ser policía”, *Animal Político*, 22 de febrero de 2017; “México: desintegraron a un cuerpo policial de élite por vínculos con el crimen organizado”, *Infobae*, 1 de agosto de 2018.

## **IV. Las propuestas del presidente electo en materia de políticas**

---

Las propuestas centrales de López Obrador en materia de políticas de seguridad representarían un gran y deseado cambio con respecto al enfoque de los últimos doce años. Sin embargo, los detractores critican su ambigüedad, así como las promesas del presidente electo de efectuar cambios radicales y rápidos a la vez que minimiza la complejidad y severidad de los desafíos de seguridad que enfrenta México y sus dificultades a la hora de implementar reformas. Según un importante analista político, “el problema, por supuesto, no está solo en el ‘qué’, sino en el ‘cómo’. Detrás de buena parte de los compromisos de López Obrador está la fe en un personalísimo acto de magia personalizada. El método está en la persona: la solución no es otra más que el propio López Obrador”<sup>83</sup>.

La administración entrante haría bien en permitir una amplia discusión abierta sobre cómo navegar los obstáculos a la reforma de seguridad para evitar una reacción que podría mermar aún más la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la democracia. Proceder de este modo demostraría un espíritu de transparencia inusual en los gobiernos mexicanos recientes y fomentaría la participación de la sociedad civil en las reformas. Ayudaría además a alertar al público sobre los potenciales obstáculos en el camino.

### **A. Economía y corrupción**

La promesa insignia de la campaña de López Obrador – poner fin a la extrema inseguridad de México – depende en gran medida de su plan para abordar las causas subyacentes del crimen y el reclutamiento por parte del crimen organizado: “A mitad del sexenio ya no hay más guerra, y ya vamos a tener una situación totalmente diferente... en la medida que va a haber crecimiento económico, conforma va a ir aumentando el crecimiento económico, la generación de empleo, y se van a ir aplicando los programas de desarrollo social, va a ir bajando la delincuencia en el país”<sup>84</sup>. El crecimiento económico equitativo, dice el presidente electo, será fundamental para reducir la desigualdad socioeconómica y la pobreza absoluta, así como mejorar las oportunidades de empleo legal para los jóvenes, que son el grupo más vulnerable al reclutamiento por parte del crimen organizado y la violencia letal<sup>85</sup>. Bajo el lema

---

<sup>83</sup> “La magia de López Obrador”, *El Universal*, 4 de junio de 2018.

<sup>84</sup> Véase “AMLO promete, y hasta pone fecha: ‘A mitad de sexenio se acabó la guerra en México’”, *Sin Embargo*, 2 de enero de 2018.

<sup>85</sup> Los datos del INEGI muestran una tasa de homicidios para las personas de 15 a 24 años de 9/100.000 en 2007 y de 24/100.000 en 2016. En 2016, este grupo contabilizó el 21,3 por ciento del total de homicidios, mientras que las personas entre 15 y 34 años contabilizaron el 50 por ciento. Las estimaciones sobre el número de miembros del crimen organizado menores de edad van desde los 30.000 a los 75.000 (ONG mexicana Cauce Común). Véase “Violencia, niñez y crimen organizado”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, noviembre de 2015. “75 mil jóvenes forman el ‘brazo armado’ del narco, sostiene ONG”, *La Jornada*, 6 de septiembre de 2011. Si bien la medida en que impulsan el crimen organizado y la violencia legal sigue siendo discutible, y las conclusiones no son consistentes a través de las distintas regiones, tanto la desigualdad como la pobreza absoluta se consideran factores contribuyentes al delito. Véase “Citizen Security with a Human Face: Eviden-

“becarios sí, sicarios no”, ha prometido brindar a 2,3 millones de jóvenes que actualmente ni estudian ni trabajan estipendios mensuales de 3.600 pesos mexicanos (unos 180 dólares)<sup>86</sup>. López Obrador y sus asesores económicos también han prometido duplicar el sueldo mínimo, que actualmente es de 88 pesos mexicanos (aproximadamente 4,60 dólares) al día, a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México en 2019 y en toda la nación para 2024<sup>87</sup>. Su equipo de transición ha anunciado un primer aumento a 101 pesos mexicanos para 2019<sup>88</sup>.

Ambas medidas representan importantes avances, pero que logren o no hacer mella en el reclutamiento del crimen organizado dependerá en gran parte de si el gobierno estimula el crecimiento económico general. Los detalles de su política económica, al igual que en otras áreas, aún están por definir, pero las medidas planificadas incluyen:

- ❑ Proyectos de infraestructura a gran escala, como líneas ferroviarias de carga y puertos, para aumentar la competitividad de México;
- ❑ Reactivación de la industria petrolera mediante la inversión a gran escala en refinerías existentes y la construcción de dos nuevas<sup>89</sup>;
- ❑ Estimulación del crecimiento de pequeñas y medianas empresas, e innovación, mediante fondos públicos-privados;
- ❑ Reducción de la dependencia externa de México, en particular en relación a EE.UU., donde se destina el 74 por ciento de las exportaciones y se origina el 49 por ciento de las importaciones<sup>90</sup>, mediante el aumento y diversificación de las exportaciones, la estimulación del sector agrícola para promover la autosuficiencia y la garantía de precios para los cultivos básicos<sup>91</sup>.
- ❑ Estimulación del consumo interno y el crecimiento económico regional<sup>92</sup>.

---

ce and Proposals for Latin America”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, noviembre de 2013. Bandy X. Lee, “Economic correlates of violent death rates in forty countries, 1962-2008: A cross-typological analysis”, *Aggression and Violent Behavior*, vol. 19, no. 6 (Noviembre de 2014).

<sup>86</sup> Véase “Becarios sí, sicarios no”, ¿qué hacer con los “ninis”?, *Newsweek en Español*, 16 de abril de 2018.

<sup>87</sup> Véase “Salario mínimo será suficiente en 2019 y al final del sexenio estará tasado al doble: Gerardo Esquivel”, *El Sol de México*, 7 de agosto de 2018; “AMLO: el salario mínimo se duplicará en la frontera en 2019”, *Nación 321*, 7 de agosto de 2018.

<sup>88</sup> Véase “López Obrador elevará el salario mínimo a 101 pesos en 2019, dice Esquivel”, *Expansión*, 14 de agosto de 2018.

<sup>89</sup> Véase “Busca AMLO construcción de dos refinerías y modernizar las seis existentes”, *El Universal*, 7 de julio de 2018.

<sup>90</sup> Datos hasta 2016 del Observatory of Economic Complexity.

<sup>91</sup> Véase “Incremento de la producción y autosuficiencia alimentaria, los enfoques para ‘rescatar al campo’: AMLO”, *Proceso*, 16 de agosto de 2018.

<sup>92</sup> Véase “Pejenomics: hacia una economía para todos”, documento de campaña de López Obrador, mayo de 2018.

Partes del sector privado han manifestado su preocupación de que financiar estas medidas pudiera aumentar la deuda pública y menoscabar la estabilidad macroeconómica<sup>93</sup>. Pero López Obrador ha dicho que el Estado generará fondos en gran medida eliminando las prácticas corruptas, y revisando y cancelando los contratos públicos si se detecta fraude<sup>94</sup>. Las prácticas corruptas, con características de los cárteles económicos, que benefician a un estrecho círculo de empresas bien conectadas, contra las cuales las autoridades judiciales habitualmente no han actuado, son comunes y constituyen uno de los principales obstáculos al crecimiento del país, según el Banco Mundial<sup>95</sup>.

Los analistas de mercado han planteado dudas acerca de la viabilidad de las propuestas económicas de López Obrador y han señalado su potencial para desestabilizar la economía y la divisa de México, principalmente debido a su dependencia de los flujos de comercio internacional. La agencia calificadora Fitch dijo que esperaba ver una mayor intervención estatal y un aumento del gasto público bajo López Obrador, así como una reforma más lenta del sector energético, lo que afirma podría llevar a la volatilidad de los mercados financieros y un crecimiento más lento<sup>96</sup>. López Obrador ha procurado aliviar estas preocupaciones prometiendo una “austeridad republicana”, lo que incluye despidos en el aparato burocrático y la aplicación de un artículo de la Constitución que establece el salario del presidente como el techo para todos los funcionarios públicos, con la promesa de López Obrador de recortar su propio sueldo mensual a la mitad, a unos 3,500 dólares netos<sup>97</sup>. El presidente electo también ha negado que vaya a romper los vínculos comerciales con otros países y se

<sup>93</sup> Véase “Fundamental mantener la estabilidad macroeconómica: sector privado”, *El Economista*, 5 de agosto de 2018; “Sector privado pide que la propuesta del paquete económico 2018 sea realista y transparente”, *El Economista*, 26 de agosto de 2018.

<sup>94</sup> Véase “Revisar contratos y acabar con la corrupción, ofrece AMLO a Cárdenas”, *Proceso*, 24 de mayo de 2018. No existen estudios precisos acerca de qué porcentaje del PIB se podría estar perdiendo a causa de la corrupción. Las estimaciones van desde el 0,4 al 10 por ciento, véase “Verificado.mx: ¿La corrupción cuesta 9% del PIB en México?”, *Animal Político*, 4 de abril de 2018. Varios estudios académicos señalan una relación negativa entre la corrupción y el crecimiento económico: véase, por ejemplo, Raymond Fisman y Jakob Svensson, “Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence”, *Journal of Development Economics*, 2007. Sin embargo, la proporción del gasto propuesto para programas sociales que podría ser cubierto si se frenara la corrupción parece ser pequeña. Para apoyo a los jóvenes, por ejemplo, han sido asignados 108 mil millones de pesos mexicanos (unos 5,75 mil millones de dólares) tan solo para 2019, véase “Tres propuestas económicas de AMLO que ya cambiaron”, *Expansión*, 19 de septiembre de 2018. Esto contrasta con los 7,67 mil millones de pesos mexicanos (unos 410 millones de dólares) malversados en los años fiscales 2013 y 2014 mediante contratos públicos fraudulentos, el caso más grave destapado hasta ahora. Véase “La estafa maestra, Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, 5 de septiembre de 2017.

<sup>95</sup> Véase Santiago Levy y Michael Walton (eds.), *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico* (Washington, 2009). Para una investigación exhaustiva de las prácticas de corrupción, impunidad y malversación de fondos públicos mediante contratos públicos, véase “La estafa maestra...”, op. cit.

<sup>96</sup> Véase “Fitch ve más intervención estatal y mayor gasto fiscal si gana AMLO”, *El Financiero*, 16 de marzo de 2018. CitiBanamex, la filial mexicana de Citibank, ha presentado un análisis similar.

<sup>97</sup> Véase “AMLO adelanta que su salario mensual será de 108 mil pesos”, *El Universal*, 15 de julio de 2018; “López Obrador anuncia nuevos recortes a la burocracia y centralización de funciones”, *Proceso*, 21 de agosto de 2018.

ha alejado gradualmente de anteriores planes que habían herido las susceptibilidades del sector privado<sup>98</sup>.

En cuanto a poner fin a los contratos público-privados fraudulentos, López Obrador no ha especificado el carácter de los mecanismos independientes de supervisión que podrían realizar esta tarea. Para que estos mecanismos resulten eficaces, se debería invitar a expertos externos y la sociedad civil a establecer los organismos y otorgarles pleno acceso a los documentos internos. Asimismo, el presidente electo no ha prometido su apoyo por una Fiscalía General de la República verdaderamente independiente, afirmando en su lugar que propondría tres candidatos a fiscal general para que el Congreso elija entre ellos, una medida que deja la puerta abierta a la influencia política sobre el nombramiento, según varios críticos<sup>99</sup>. En cuanto a la corrupción arraigada en las instituciones estatales, López Obrador no se ha apartado de su afirmación de campaña de que predicar con el ejemplo provocaría el deseado resurgimiento de la buena ética<sup>100</sup>.

Una solución económica rápida parece improbable en las áreas de México más afectadas por el conflicto, donde la extrema pobreza ha ido de la mano del narcotráfico durante décadas. Tierra Caliente, por ejemplo, experimentó un importante esfuerzo liderado por el Estado para fomentar la agricultura en los años 60 y 70, aunque la inversión fue disminuyendo sin generar una transformación económica<sup>101</sup>. La población local se muestra escéptica: habitualmente ven a sus hijos encontrar una carrera en el crimen organizado mientras otros subsisten en los márgenes de la economía. Del mismo modo, un ex miembro de alto rango de la Familia Michoacana dijo: “Nada de esto [el conflicto] va a terminar hasta que se resuelva la pobreza”<sup>102</sup>.

## B. *La construcción de la paz en conflictos activos*

Aparte de la reforma económica, la principal estrategia de López Obrador para mitigar la violencia de México es un paquete de medidas de construcción de la paz que incluye justicia transicional, comisiones de la verdad y amnistías. Miembros clave

---

<sup>98</sup> Véase “AMLO promete plan de austeridad republicana”, *Excelsior*, 13 de mayo de 2018. Los planes anteriores incluyen promesas de revertir la privatización parcial del sector energético y cancelar la construcción de un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México. El equipo de transición anunció un referéndum sobre lo segundo. Véase “Las 4 promesas de campaña que López Obrador está replanteando”, *Nación 321*, 23 de agosto de 2018.

<sup>99</sup> “Designación del fiscal general, desacuerdo entre AMLO y Coparmex”, *El Financiero*, 17 de mayo de 2018. Aquejada por la falta de fondos, personal, capacidades profesionales e independencia política – su jefe es nombrado por el presidente – la PGR es considerada una de las principales causas de las tasas de impunidad de México. Se la acusa de abstenerse de perseguir y enjuiciar la corrupción de alto nivel e investigar adecuadamente el supuesto papel de los actores estatales en delitos de lesa humanidad. Véase, por ejemplo, “La PGR se resiste a dar avances de investigación en caso Odebrecht pese a exhorto del SNA”, *Proceso*, 17 de abril de 2018; “México: exculpan a Peña Nieto por el caso ‘Casa Blanca’”, *BBC Mundo*, 21 de agosto de 2015; “Mission unaccomplished: Mexico’s new criminal justice system is still a work in progress”, *Washington Office on Latin America*, julio de 2016. “Informe especial sobre recomendaciones en trámite”, 8 de mayo de 2016; “Report on Mexico of the United Nations Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014.

<sup>100</sup> Véase “AMLO: Acabar con la corrupción”, *Proceso*, 3 de marzo de 2018.

<sup>101</sup> Véase Maldonado, *Los márgenes*, op. cit.

<sup>102</sup> Entrevista de Crisis Group, Michoacán, diciembre de 2017.

del equipo de transición de López Obrador también han afirmado que procurarían trabajar con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, el organismo responsable de la ONU “para hacer más flexible un tratado tan rígido como el que firmamos en los 70”, en referencia a la Convención Única sobre Estupefacientes firmada en 1961 y enmendada en 1972<sup>103</sup>. Dicen que piensan “despenalizar, no legalizar” el cultivo y consumo de marihuana en el corto plazo, así como el cultivo de amapola para suministrar a la industria farmacéutica nacional “en el futuro”. Tanto las medidas de construcción de la paz como la postura menos draconiana ante las drogas apuntarían a hacer que el crimen sea menos rentable en áreas como Guerrero, la principal región productora de amapola en México y una de las más violentas<sup>104</sup>.

En teoría, una iniciativa más eficaz para combatir el crimen sería legalizar plenamente la producción y el consumo de marihuana y legalizar el cultivo de amapola para usos farmacéuticos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el crimen organizado mexicano ha ido gravitando hacia negocios ilícitos y predatorios a nivel local, alejándose de la producción y el tráfico de drogas. Las bandas se han adaptado a las ofensivas del Estado fragmentándose en grupos más pequeños, algunos de los cuales están aislados de las rutas del narcotráfico transnacional<sup>105</sup>. Si la legalización logra o no reducir la violencia criminal dependerá del éxito del gobierno entrante a la hora de romper el dominio del crimen organizado sobre las economías y poblaciones. De lo contrario, los mercados de la droga regulados por el Estado serían víctimas de la extorsión y se convertirían en otra fuente de ingresos criminales<sup>106</sup>. Asimismo, si la administración de López Obrador impulsara la legalización de la droga, esto tensaría las relaciones entre EE.UU. y México. En julio, la portavoz del presidente Donald Trump, Sarah Huckabee Sanders, dijo que “no apoyaríamos la legalización de todas las drogas en ningún lugar, y desde luego no querríamos hacer nada que permitiera el ingreso de más drogas a este país”<sup>107</sup>.

Las propuestas de seguridad más polémicas de López Obrador probablemente sean las amnistías y la justicia transicional, que no formaron parte de su manifiesto de campaña, “Proyecto de Nación 2018-2024”. Un alto funcionario a cargo de implementar estas medidas en el gobierno entrante dijo que la intención inicial había

<sup>103</sup> Véase “Plantearemos a ONU despenalización de drogas: Sánchez Cordero”, *Excélsior*, 22 de agosto de 2018. La Convención y su Protocolo prohíben cualquier uso no médico y no científico de sustancias de la Lista 1, incluida la marihuana. La Convención no impone límites al cultivo y procesamiento controlado por el Estado de estas sustancias para fines medicinales y científicos, con el único requisito de que se proporcionen informes trimestrales a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

<sup>104</sup> Véase “El próximo gobierno de México propondrá ante la ONU la despenalización de las drogas”, *Infobae*, 23 de agosto de 2018.

<sup>105</sup> Véase Alberto Díaz-Cayeros et al., “Living in fear: the dynamics of extortion in Mexico’s criminal insurgency”, Stanford Center for International Development Working Paper no. 557, febrero de 2015; June S. Beittel, “Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations”, U.S. Congressional Research Service, julio de 2018.

<sup>106</sup> Véase Vanda Felbab-Brown, “Why legalization in Mexico is not a panacea for reducing violence and suppressing organized crime”, Brookings Institution, 23 de septiembre de 2010; Beau Kilmer et al., “Reducing drug trafficking revenues and violence in Mexico: would legalizing marijuana in California help?”, The RAND Corporation, 2010.

<sup>107</sup> Véase “White House won’t back ‘legalization of all drugs’ in Mexico or ‘anywhere’”, *The Washington Examiner*, 18 de julio de 2018.

sido detallar la propuesta de amnistía solo después de las elecciones, pero la mención de la idea por parte de López Obrador en un evento en Guerrero a finales de 2017 atrajo la atención de los medios, obligándolo a acelerar la planificación<sup>108</sup>. El equipo ahora piensa anunciar los detalles en noviembre, tras una serie de foros por la “Pacificación y Reconciliación Nacional” celebrados en varias de las regiones más afectadas por la violencia de México. La idea de estos eventos era proporcionar a las víctimas, la sociedad civil, congregaciones de iglesias y ciudadanos interesados una plataforma para expresar sus inquietudes. Alfonso Durazo, nombrado secretario de Seguridad Pública por López Obrador, aseguró a los participantes en uno de los foros celebrado en agosto en Morelia, Michoacán, que “no vamos a desviarnos ni un milímetro de sus demandas”, muchas de las cuales se centran en la reparación y el reconocimiento de las víctimas del crimen<sup>109</sup>.

El énfasis del nuevo gobierno en la reconciliación y los derechos de las víctimas indica un reconocimiento de la importancia de los movimientos de víctimas en México y la urgencia de sanar a las comunidades divididas y resentidas. La promesa de López Obrador de permitir a las asociaciones de víctimas y la sociedad civil participar en el diseño de las comisiones de la verdad podría, si se lleva a cabo adecuadamente, permitir una mejor comprensión de los conflictos locales y las formas en las que la política de seguridad podría responder a ellos<sup>110</sup>. Aún más importante es el hecho de que las comisiones de la verdad podrían brindar espacios que permitan a los ciudadanos, la sociedad civil, las víctimas, y potencialmente los perpetradores participar en una conversación abierta sobre medidas aceptables para mitigar la violencia.

Con apoyo técnico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el nuevo gobierno debería invitar a la sociedad civil y las asociaciones de víctimas, además de congregaciones y expertos, a formar comisiones de la verdad regionales con un mandato abierto. Estos organismos explorarían los delitos cometidos, analizarían los respectivos conflictos y asesorarían a los organismos estatales, locales y federales y a las legislaturas sobre cómo dar forma a las medidas de construcción de la paz, incluido el uso de amnistías, según corresponda. Al mismo tiempo, a fin de satisfacer la demanda fundamental de la verdad, se debería proporcionar financiamiento y apoyo operativo a las asociaciones de víctimas que busquen a los desaparecidos. En este sentido, es fundamental profesionalizar y garantizar la independencia de las fiscalías del estado y los servicios forenses.

Cualquier medida transparente en esta dirección supondría una ruptura importante con la falta de voluntad de los anteriores gobiernos a la hora de afrontar la impunidad. Sin embargo, el alcance de las comisiones de la verdad y las amnistías esta-

---

<sup>108</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2018. Véase también “Distorsionaron mi propuesta de amnistía, son muy perversos: López Obrador”, *Proceso*, 5 de enero 2018.

<sup>109</sup> Participación de Crisis Group en el Foro por la Pacificación y Reconciliación Nacional, Morelia, Michoacán, 14 de agosto de 2018.

<sup>110</sup> En medio de la violencia de la última década se han formado un número de asociaciones de víctimas en México, como las de familiares de desaparecidos. Estos grupos presionan al Estado para que ponga fin a las elevadas tasas de impunidad y a menudo claman contra la supuesta inacción oficial. Para un panorama general, véase Estelle Tarica, “Victims and counter-victims in contemporary Mexico”, *Política Común*, 2015.



rá necesariamente limitado por la acumulación de miles de casos inactivos de homicidio y desaparición<sup>111</sup>. Un asesor de alto rango de López Obrador se refirió a frenar la impunidad y brindar justicia a las víctimas como “una tarea titánica que no se puede completar en seis años [un mandato presidencial]”, añadiendo que “no se logrará en todos los casos”<sup>112</sup>. El gobierno electo haría bien en inclinarse por moderar las expectativas exageradas de los propuestos instrumentos de construcción de la paz, de lo contrario el desencanto público podría impedir una amplia participación civil.

Mientras tanto, los foros han tenido un arranque accidentado. A pesar de su compromiso con un proceso abierto, López Obrador y su equipo han instado repetidamente a las víctimas a “perdonar, pero no olvidar” como un requisito “para construir el proceso de pacificación”<sup>113</sup>. Varios participantes de los foros, algunos de los cuales se ofendieron por la premisa de “perdón”, han criticado los planes del gobierno entrante. Los participantes del foro de Morelia afirmaron que se sintieron presionados para formar una opinión prematura acerca de las posibles amnistías; además rechazaron la duración de cinco horas de cada foro como insuficiente para debatir sus inquietudes con la debida profundidad.

La mayoría dijo que la “verdad” – la claridad acerca de los delitos cometidos y la situación de los desaparecidos – era lo más importante para ellos. Algunos, incluidos importantes activistas, rechazaron absolutamente la noción de perdón y reclamaron el castigo para los perpetradores<sup>114</sup>. Otros, incluidos antiguos y actuales miembros de grupos armados de autodefensa y vigilancia vecinal, dijeron que no confiaban plenamente en que López Obrador fuera a poner fin a la colusión y la corrupción en las fuerzas de seguridad y por lo tanto seguirían haciendo justicia por mano propia<sup>115</sup>. El formato del foro – nominalmente un “espacio seguro para todos”, incluidos los funcionarios – también provocó tensiones: el secretario de Seguridad Pública de Michoacán fue abucheado hasta que se fue del escenario en medio de acusaciones de colusión con criminales y de ser responsable de la muerte de cuatro civiles durante una operación de la policía estatal en abril de 2017. Él niega cualquier delito<sup>116</sup>.

Como han demostrado este y otros foros por la paz, la sociedad mexicana aún está muy lejos de alcanzar un consenso sobre las medidas de construcción de paz. Cons-

<sup>111</sup> Según cálculos realizados por periodistas en base a datos del INEGI, tan solo resolver los homicidios tomaría 124 años, al actual ritmo de 1,8 casos resueltos por oficial y con un promedio de 227 casos por oficial. Véase “Esclarecer un homicidio en México es una excepción y no la regla: tomaría 124 años resolver los casos impunes”, *Animal Político*, 19 de junio de 2018.

<sup>112</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2018.

<sup>113</sup> Véase “Es necesario el perdón jurídico para el proyecto de pacificación: Alfonso Durazo”, *Aristegui Noticias*, 8 de agosto de 2018.

<sup>114</sup> Tras su participación en el foro de Morelia, Hipólito Mora, ex líder de un grupo armado de “autodefensa”, dijo que no estaba dispuesto a perdonar a los asesinos de su hijo. Véase “Yo no otorgo el perdón, esa ‘chambita’ se la dejo a Dios: Hipólito Mora”, *El Financiero*, 14 de agosto de 2018.

<sup>115</sup> Un sinnúmero de grupos de vigilantes han surgido por todo México debido a la incapacidad del Estado de brindar seguridad y su colusión con criminales. Para un panorama general, véase Patricio Asfura-Heim y Ralph Esbach, “The Rise of Mexico’s Self-Defense Forces: Vigilante Justice South of the Border”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 4 (julio-agosto de 2013); Daniel Zizumbo-Colunga, “Explaining support for vigilante justice in Mexico”, *Americas Barometer Insights*, 2010.

<sup>116</sup> Véase “Comuneros de Arantepacua exigen renuncia de Juan Bernardo Corona a la SSP”, *Contramuro*, 11 de julio de 2017; “Falsas, acusaciones de ‘El Gordo Viagra’: Silvano”, *Cuarto Poder*, 21 de marzo de 2018.

cientes de estas divisiones de opinión, miembros del equipo de transición de López Obrador han delineado una serie de límites a la justicia transicional, entre ellos que las amnistías se ofrecerán exclusivamente a “grupos sociales vulnerables” como los “jóvenes cooptados” y los agricultores que siembran cultivos ilícitos como la marihuana y la amapola. Los delincuentes violentos, líderes criminales, políticos, policías y soldados serán categóricamente excluidos del programa de amnistía, según un alto funcionario. En algunas circunstancias, la elegibilidad para la amnistía “podría ampliarse” para incluir a miembros de bajo rango del crimen organizado y miembros de las fuerzas de seguridad que hayan sido obligados a cometer actos de violencia<sup>117</sup>.

El objetivo declarado de la amnistía propuesta es provocar la retirada del crimen organizado y/o la producción de drogas. Los criminales recibirían un indulto judicial y de otros tipos a condición de que colaboren plenamente con una comisión de la verdad, en forma de una “descripción completa y detallada de los delitos cometidos”, así como su testimonio “contra personas que no cumplan los requisitos para obtener la amnistía”, lo que permitiría la investigación y enjuiciamiento de dichos individuos. Quienes reciban una amnistía deberán además participar en programas de reintegración social<sup>118</sup>. Los testimonios ante la comisión de la verdad buscarían apoyar el “reconocimiento de las víctimas” y su “derecho a la verdad”<sup>119</sup>.

En su estado actual, no obstante, el marco del programa deja varias preguntas sin responder. No está claro cuántas comisiones de la verdad existirían, qué tamaño y qué nivel de financiamiento tendrían, o cuáles serían sus mandatos. Olga Sánchez Cordero, la futura secretaria de Gobernación de López Obrador, dice que este le ha dado “vía libre... para pacificar el país”<sup>120</sup>. Ha dicho que se crearán comisiones de la verdad regionales junto con otras dedicadas a casos emblemáticos como la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Rural Normal de Ayotzinapa. También ha afirmado que la búsqueda de personas desaparecidas podría ser una prioridad integrada a las tareas de las comisiones de la verdad<sup>121</sup>. Pero la discusión dentro del equipo de transición podría no estar resuelta. Un alto funcionario del equipo de transición rechazó la idea de las comisiones de la verdad regionales, por ejemplo, señalando inquietudes en torno a la seguridad y el hecho de que “perderíamos el control si se involucraran los estados”<sup>122</sup>.

Quizás la mayor preocupación acerca de las comisiones es su implementación en conflictos activos. En la actualidad, la elegibilidad está restringida a los delincuentes no violentos. Pero la violencia forma parte de la pertenencia al crimen organizado en México; uno o bien participa en ella o la apoya e instiga. Aquellos delincuentes que no cumplan con los requisitos para recibir una amnistía serán en principio enjuicia-

---

<sup>117</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 21 de mayo de 2018. Véase también “La campaña de López Obrador explica la amnistía”, *El País*, 24 de abril de 2018.

<sup>118</sup> “La propuesta de amnistía de AMLO: algunas precisiones”, *Nexos*, 16 de mayo de 2018.

<sup>119</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2018.

<sup>120</sup> Véase “Las desapariciones rebasaron al Estado: Olga Sánchez Cordero”, *Proceso*, 4 de agosto de 2018.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2018.

dos con todo el peso de la ley, según el asesor de alto nivel de López Obrador<sup>123</sup>. Sin embargo, seguir este camino implica un riesgo de crear incentivos para la cúpula de los grupos organizados de evitar su propio enjuiciamiento mediante la violencia. Quienes estén dispuestos a testificar quedarían expuestos a represalias, ya que dejar el crimen organizado, por no mencionar brindar información a las autoridades, se considera comúnmente traición, que se castiga con la muerte<sup>124</sup>.

Para mitigar esta amenaza, la administración de López Obrador podría considerar suavizar su postura sobre la exclusión categórica de la cúpula de los grupos del crimen organizado de los posibles beneficios de las políticas de construcción de paz, siempre y cuando los delincuentes no hayan cometido delitos de lesa humanidad. Los posibles beneficios para ellos podrían incluir amnistías parciales en forma de sentencias reducidas a cambio de colaboración como la confesión plena de los delitos y reparaciones para las víctimas. Dichos pasos solo podrían darse si así lo recomendaran las propias comisiones de la verdad, una vez que la legitimidad de estos organismos haya sido consolidada y siempre y cuando no haya evidencia de que los grupos criminales hayan coaccionado a los miembros de las comisiones. Los costos políticos, tanto a nivel doméstico como de cara a EE.UU., podrían ser significativos, y el gobierno podría ser acusado de ser indulgente o incluso coludir con el crimen organizado<sup>125</sup>. Pero a no ser que los jefes criminales locales vean algún tipo de beneficio al trabajo de las comisiones de la verdad, es improbable que las comisiones puedan trabajar de forma segura, y quienes cooperen con ellas probablemente se enfrenten a represalias. Este es el caso especialmente en las áreas más violentas.

Más ampliamente, la cuestión de cómo lidiar con los líderes criminales activos en los niveles medios y altos, y de cómo encontrar un equilibrio entre seguir adelante con las investigaciones criminales y los enjuiciamientos y las iniciativas de construcción de la paz, claramente seguirá dando dolores de cabeza a la nueva administración. Un enfoque de mano dura hacia los problemas que presenta el crimen organizado, como sugirió el asesor de alto nivel, representaría la continuidad de las operaciones militarizadas contra el crimen organizado de los últimos doce años, con todos sus problemas. Un enfoque demasiado indulgente hacia los delincuentes violentos, por otro lado, conllevaría el riesgo de teñir a la nueva administración con la acusación de ser cómplice del crimen organizado y aquiescencia en futuras actividades ilegales. Cualquier medida hacia un tratamiento judicial más indulgente de los jefes criminales debería ser cuidadosamente escalonada y selectiva, aplicarse solo en las regiones afectadas por la peor violencia, y estar arraigada en la legitimidad proporcionada por comisiones de la verdad que asesoren a organismos estatales y federales sobre esta cuestión.

---

<sup>123</sup> Según un asesor de López Obrador, todas las anteriores administraciones “habían pactado con ellos [los grupos del crimen organizado]”. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, mayo de 2018.

<sup>124</sup> Miembros de los Caballeros Templarios dijeron que los reclutas podían abandonar el grupo durante un periodo de prueba de dos meses pero después quedaban sujetos a violentas represalias. Entrevista de Crisis Group, Michoacán, diciembre de 2017.

<sup>125</sup> Tras la sugerencia durante la campaña de López Obrador de que las amnistías podrían servir para mitigar el conflicto, fue acusado por ciertos medios, comentaristas, y adversarios políticos de buscar pactar con grupos del crimen organizado. Véase “Prepara AMLO “pacto con el narco”, alertan PAN y PRD”, *El Financiero*, 5 de abril de 2018.

### C. *Los riesgos de reformar y reemplazar las fuerzas armadas de México*

El dilema de reformar las fuerzas de seguridad federales, en particular las fuerzas armadas, probablemente también resulte problemático para López Obrador. La provisión de seguridad ahora depende casi exclusivamente de los militares, y tanto Alfonso Durazo, el futuro secretario de seguridad pública, como el manifiesto de campaña se refieren al “retiro gradual” de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública<sup>126</sup>. Durazo ha afirmado que el objetivo es una reducción de entre el 30 y el 50 por ciento en la tasa de homicidios, así como el reemplazo de las fuerzas armadas por policía civil en las tareas de seguridad pública en un plazo de tres años, y ha subrayado que la reforma policial sería fundamental para lograr este objetivo<sup>127</sup>. Pero el equipo de transición hasta ahora apenas ha publicado detalles sobre cómo podría fortalecerse la policía<sup>128</sup>. Asimismo, tanto Durazo como López Obrador dijeron recientemente que la policía estaba tan mal equipada que las fuerzas armadas podrían tener que “permanecer en las calles” por un periodo indefinido<sup>129</sup>. Si bien no hay duda de que las responsabilidades militares en materia de seguridad pública no pueden abandonarse de la noche a la mañana, también es evidente que solo los esfuerzos firmes y sostenidos de reforma policial pueden evitar la perpetuación de las patrullas del ejército y la armada en las áreas más violentas de México.

Si bien las actuales propuestas apuntan a mejoras esenciales en la formación, inteligencia y condiciones de trabajo, una cuestión clave que aún no se ha tratado en detalle es cómo se protegerá a los oficiales policiales de bajo rango del abuso a manos de sus comandantes. La introducción de juntas de supervisión externas compuestas por expertos civiles capaces de emplear facultades investigativas y disciplinarias sería un importante primer paso para garantizar los derechos básicos de los oficiales. Allí donde fuera necesario, las autoridades judiciales deberían brindar protección a los testigos y apoyo financiero para los oficiales que estén dispuestos a alzar la voz en contra del abuso y la corrupción.

Mientras tanto, incluso si la reforma policial avanza sin contratiempos, es probable que las fuerzas armadas sean reacias a ceder el poder y los flujos de ingresos que

<sup>126</sup> Véase “López Obrador no utilizaría Ley de Seguridad”, *El Economista*, 4 de enero de 2018.

<sup>127</sup> Véase “Mexico’s new president has a radical plan to end the drug war”, *Vox*, 15 de agosto de 2018.

<sup>128</sup> Las medidas de reforma policial propuestas por López Obrador incluyen fomentar las capacidades de inteligencia, basar la capacitación policial en el respeto por los derechos humanos y aumentar los sueldos, todo lo cual ya formó parte de anteriores reformas. La administración de Calderón, por ejemplo, siguió un enfoque basado en el Mando Único, que buscaba establecer una sola estructura de mando y una mejor coordinación de las fuerzas policiales estatales y municipales en cada uno de las 32 regiones federadas de México. Al mismo tiempo, se pretendía brindar a los oficiales una mejor capacitación profesional y mejores condiciones laborales, así como roles y trayectorias profesionales claros y transparentes, y purgar a la policía y las instituciones de corrupción y colusión criminal. Muchos de estos planes se han mantenido bajo Peña Nieto. Pero apenas se han logrado avances, debido a una combinación de “cero voluntad política”, “prácticas de simulación y corrupción”, y la “falta de supervisión... por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Véase Carlos Barrachina Lisón, “Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en 117 municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015”, en Manaut y Quezada, *Atlas*, op. cit., p. 117.

<sup>129</sup> Véase “Ejército y Marina seguirán en las calles, Policía Federal no está preparada para suplirlos: AMLO”, *Animal Político*, 24 de agosto de 2018.

han acumulado a lo largo de la última década. Según un experto en temas militares, “la guerra contra el narcotráfico ha sido muy positiva para las fuerzas armadas. Han sufrido menos bajas y les ha dado un enorme poder económico y político. Tienen un gran interés en seguir”<sup>130</sup>.

López Obrador ha insistido que su supervisión personal diaria y comunicación con las fuerzas armadas evitará la “tortura en México, ni masacres, ni se violen derechos humanos, así como no se utilizará ni al Ejército ni a la Armada para reprimir al pueblo”<sup>131</sup>. Pero esta dependencia de la determinación del presidente entrante ha planteado dudas incluso en su propio equipo de campaña<sup>132</sup>. Su preocupación se ha visto agudizada por la ambigüedad del propio López Obrador en cuanto al papel de los militares. En particular, no ha expresado una postura clara acerca de la Ley de Seguridad Interior, aprobada por el Congreso a finales de 2017, cuyo estatus legal ha sido incierto desde entonces, con la suspensión temporal de la ley por parte de un tribunal estatal y su posterior restauración por un tribunal federal en mayo y septiembre de 2018 respectivamente. La Suprema Corte aún no ha emitido un fallo definitivo al respecto<sup>133</sup>. La ley por primera vez otorgaría fundamento jurídico al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (hasta ahora se han desplegado por decisión presidencial en respuesta a la percepción de un estado de emergencia)<sup>134</sup>. Sus detractores de la sociedad civil y agencias de la ONU sostienen que permite el uso discrecional de la fuerza por fuera de las estructuras de mando civiles. También han atacado a la ley por debilitar los mecanismos de supervisión externa y el acceso a la información<sup>135</sup>.

El manifiesto de la campaña de López Obrador y los comentarios de sus asesores tampoco aclaran el futuro de la ley<sup>136</sup>. El Proyecto de Nación 2018-2024 se refiere a la “Ley de Seguridad Interior” como “necesaria” si “el ejército mexicano continuara

---

<sup>130</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, 18 de mayo de 2018.

<sup>131</sup> “Llama AMLO a los de la mafia del poder que se serenen, porque ‘no vamos a caer en ninguna provocación, serenos morenos’”, [lopezobrador.org.mx](http://lopezobrador.org.mx) (página web de la campaña de López Obrador), 23 de marzo de 2017.

<sup>132</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 21 de mayo de 2018.

<sup>133</sup> Véase “¿Cómo va impugnación de Ley de Seguridad Interior en la Corte?”, *La Silla Rota*, 30 de mayo de 2018; “Revocan suspensión contra ley de seguridad interior”, *Aristegui Noticias*, 25 de septiembre de 2018.

<sup>134</sup> El Artículo 21 de la Constitución mexicana estipula que las tareas de seguridad pública son responsabilidad exclusiva de la policía civil.

<sup>135</sup> Véase “México: Proyecto de Ley de Seguridad Interior supone riesgo para los derechos humanos y debe ser rechazado, advierten expertos y expertas de la ONU”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 14 de diciembre de 2017; “CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 4 de diciembre de 2017; “Posicionamiento de la CNDH sobre la eventual aprobación de una ley en materia de seguridad interior”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México), 29 de noviembre de 2017. El secretario de Defensa de México, el general Salvador Cienfuegos Zepeda, dijo que “no pedimos una Ley de Seguridad Interior. Pedimos un marco jurídico, el que quieran”. Señaló una supuesta tendencia internacional a que la policía y las fuerzas armadas trabajen mano a mano en cuestiones de seguridad pública. Véase “Ejército no pidió Ley de Seguridad Interior: Cienfuegos”, *La Jornada*, 28 de marzo de 2018.

<sup>136</sup> Véase “La connivencia de AMLO con la Ley de Seguridad Interior”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2017.

en las calles”. Durazo ha afirmado que la ley, si llega a ser ratificada en los tribunales, “no sería un recurso que el próximo gobierno vaya a utilizar”<sup>137</sup>. Otro asesor en políticas de seguridad ha dicho que debería ser anulada<sup>138</sup>. Sánchez Cordero, la futura secretaria de Gobernación de López Obrador, quien antes fue jueza de la Suprema Corte, ha dicho que cree que la ley es inconstitucional, pero que el gobierno entrante aguardará la decisión pendiente de la Suprema Corte antes de decidir si piensa proponer cambios<sup>139</sup>.

Las opiniones dentro del equipo de López Obrador sobre cómo debería el gobierno entrante abordar el comportamiento delictivo por parte de miembros de las fuerzas armadas difieren. Ciertos miembros del círculo íntimo del presidente electo supuestamente temen los efectos desestabilizantes de enjuiciar a altos mandos del ejército y la policía por su supuesta participación en delitos de lesa humanidad. Pero otro alto funcionario dijo que el Estado debería tomar medidas punitivas para “purgar [las fuerzas armadas] de arriba abajo”, y establecer grupos especiales de fiscales con este fin<sup>140</sup>. El mismo López Obrador, por el contrario, ha declarado repetidamente que “soldados y marinos no tienen nada de qué preocuparse, al contrario, les vamos a aumentar el sueldo”<sup>141</sup>. También ha dicho que se consultaría a los altos mandos del ejército y la marina sobre el nombramiento de los próximos comandantes, y que se respetarían sus usos y costumbres ya que solo se consideraría a oficiales activos<sup>142</sup>.

Un experto militar que trabaja estrechamente con las fuerzas armadas las caracterizó como unidas, con un espíritu de cuerpo que clama por el autogobierno y rechaza el asesoramiento externo. Su resistencia pasiva al enjuiciamiento de sus comandantes por violaciones a los derechos humanos u otros abusos de poder podría llevar a la provisión de seguridad peligrosamente cerca de la parálisis. Cualquier reforma se convertirá en un delicado equilibrio entre la necesidad de supervisión externa y rendición de cuentas a fin de frenar la corrupción y la colusión con el crimen organizado, por un lado, y la amenaza de una mayor desestabilización en las regiones asoladas por el conflicto, por el otro. La administración de López Obrador debería presionar a las fuerzas armadas para que se abran gradualmente a la supervisión civil mediante la introducción de un ombudsman con facultades disciplinarias y la aplicación de la justicia civil a cualquier futura violación de los derechos humanos por parte de militar personal, a la vez que el castigo de comandantes por delitos de lesa humanidad cometidos en el pasado pasa a ser parte no negociable de estos esfuerzos y un medio para disuadirlos en el futuro. Dadas las debilidades de su sistema de enjuiciamiento, México probablemente tendría que centrarse en unos cuantos casos emblemáticos y contar con el apoyo de organismos judiciales internacionales para que este ejercicio cobre fuerza.

<sup>137</sup> Véase “López Obrador no...”, op. cit.

<sup>138</sup> Véase “En 3 años se sacaría al Ejército de las calles: asesor de AMLO”, *El Universal*, 25 de junio de 2016.

<sup>139</sup> Véase “El gobierno de AMLO no vetará la Ley de Seguridad; esperará resolución de la Corte: Sánchez Cordero”, *Animal Político*, 14 de agosto de 2018.

<sup>140</sup> Entrevista de Crisis Group, mayo de 2018.

<sup>141</sup> Véase por ejemplo “Envía AMLO mensaje a Fuerzas Armadas”, *El Sur*, 24 de junio de 2018.

<sup>142</sup> Véase “Designación en Semar y Sedena con visto bueno de actuales mandos, prevé AMLO”, *ADN Político*, 20 de agosto de 2018; “AMLO y los titulares de Sedena y Semar: ¿quiénes suenan?”, *Político.mx*, 17 de septiembre de 2018.

#### D. Relaciones con EE.UU.

La ya de por sí difícil relación entre México y EE.UU. seguirá siendo vulnerable al deterioro bajo López Obrador. Si bien en público la administración de Peña Nieto critica las promesas de la Casa Blanca de Trump de hacer que su vecino al sur financie el muro que ha prometido construir a lo largo de la frontera entre México y EE.UU., hizo uso de la importancia de México para la seguridad nacional de EE.UU. para incidir en las actuales negociaciones sobre el futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El papel de facto de México como brazo operativo del control migratorio de EE.UU. a lo largo de la frontera sur con Guatemala, donde su ejército ha funcionado como amortiguador contra la migración centroamericana, constituyó un poderoso argumento en las negociaciones con EE.UU.<sup>143</sup>. Durante las negociaciones del TLCAN, los funcionarios mexicanos dijeron que la cooperación en las áreas del control migratorio y la seguridad – especialmente en relación a la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico – podría verse “seriamente afectada” si EE.UU. llegara a hacer efectivas sus repetidas amenazas de retirarse del acuerdo de libre comercio<sup>144</sup>.

El 28 de agosto se anunció un acuerdo tentativo – el cual la Casa Blanca describe como “preliminar”, y que aún no se trata de un nuevo NAFTA – lo que alivió los temores de que el comercio bilateral se vendría abajo. Desde entonces el acuerdo se ha extendido a Canadá para crear el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, por su sigla en inglés), que ahora habrá de ser ratificado por los parlamentos de cada país<sup>145</sup>. El acuerdo, no obstante, no resuelve disputas comerciales pendientes como el desacuerdo en torno a las tarifas impuestas por la administración Trump sobre las importaciones de acero y aluminio, también desde México. El acuerdo además obliga a cada país a revisar el texto en seis años, lo que significa que el comercio podría convertirse en un elemento habitual de las relaciones y fricciones bilaterales, también en materia de seguridad y migración<sup>146</sup>. La incertidumbre seguirá siendo parte integral de las relaciones entre EE.UU. y México más allá del comercio, como indica

---

<sup>143</sup> Véase Informe de Crisis Group sobre América Latina N°66, *La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump*, 6 de mayo de 2018.

<sup>144</sup> Véase “Versión de la sesión ordinaria del 10 de Octubre de 2017”, Senado de la República, 11 de octubre de 2017.

<sup>145</sup> “U.S., Canada and Mexico just reached a sweeping new NAFTA deal. Here’s what’s in it”, *The Washington Post*, 1 de octubre de 2018. El acuerdo modifica el TLCAN aumentando el porcentaje de partes de un determinado vehículo que tendrían que ser fabricadas en Norteamérica (incluido México) del 62,5 al 75 por ciento para estar exento de aranceles. También estipula que entre el 40 y el 45 de los trabajadores deben cobrar al menos 16 dólares por hora. López Obrador ha celebrado el acuerdo como “un paso que brinda estabilidad económica y financiera” ...[y] manifiesta que México es un país soberano, lo que sugiere que es probable que el Congreso mexicano lo apruebe. Véase “López Obrador celebra acuerdo del TLCAN; confía en que Canadá se sume”, *Excélsior*, 27 de agosto de 2018.

<sup>146</sup> Véase “President Donald J. Trump is Keeping His Promise to Renegotiate NAFTA”, White House Fact Sheet, 27 de agosto de 2018. Véase también “Trump says he has a deal with Mexico. Here’s what’s in it.”, *The Washington Post*, 27 de agosto de 2018; “My three winners, three losers in Trump’s, Peña Nieto’s ‘new Nafta’”, *Forbes*, 29 de agosto de 2018.

la insistencia de Trump de que “el muro... finalmente será financiado por México” el día después del anuncio del nuevo acuerdo con México<sup>147</sup>.

La cooperación militar y de inteligencia entre ambos países ha ido en aumento desde la firma de la Iniciativa Mérida, un programa respaldado por EE.UU. para fortalecer y modernizar las fuerzas de seguridad y el poder judicial de México, en 2007. Funcionarios de ambos países han insistido que la cooperación institucional transnacional se ha intensificado desde que Trump asumió el mando, a pesar de las tensiones al más alto nivel político<sup>148</sup>. Un experto militar observó que los vínculos son especialmente estrechos entre las fuerzas armadas de ambos países<sup>149</sup>. En consonancia con la nueva política de seguridad de López Obrador, el gobierno estadounidense debería ofrecer crear un nuevo acuerdo de cooperación acorde con las prioridades del gobierno entrante que brinde especial apoyo a la reforma policial y la prevención del crimen. Los planes de López Obrador para transformar las políticas de seguridad mexicanas podrían llevar a un enfrentamiento con la administración de Trump, la cual ha subrayado recientemente que la erradicación e interdicción de drogas son los dos pilares de la cooperación en materia de seguridad<sup>150</sup>. En este sentido, la percepción de que México, mediante las amnistías propuestas, está siendo blando con el crimen organizado podría alimentar la retórica de la administración de Trump que presenta a México como una amenaza para la seguridad nacional de EE.UU. que exige que se refuercen los controles fronterizos.

---

<sup>147</sup> Véase “Mexico denies it will pay for border wall after Trump repeats claim”, *Politico*, 28 agosto 2018.

<sup>148</sup> Véase “The U.S.-Mexico relationship has survived and thrived under Trump”, *Foreign Policy*, 22 de marzo de 2018.

<sup>149</sup> Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 22 de mayo de 2018.

<sup>150</sup> Véase Clare Ribando Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations”, U.S. Congressional Research Service, enero de 2018.



## V. Conclusión

---

La frustración latente con la incapacidad de anteriores gobiernos de abordar los problemas más apremiantes de México – la violencia y la corrupción – y el historial de López Obrador a la hora de denunciar estos vicios y prometer cambios radicales le entregaron una contundente victoria a él y su partido. Pero las nobles ambiciones del presidente entrante no han ido acompañadas de planes para lograr sus objetivos. Promete erradicar – no simplemente reducir – la corrupción, y poner fin a lo que denomina la “guerra” de México en tan solo tres años<sup>151</sup>. Sin embargo, las realidades enraizadas de la corrupción estatal, la colusión criminal y el autoritarismo dentro de las fuerzas de seguridad, así como la crisis cambiante de seguridad nacional, harán que la reforma sea un proceso difícil. A pesar de haber logrado una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso, López Obrador se enfrentará a obstáculos para ejercer el poder. Los partidos de la oposición controlan 27 de las 32 regiones federadas y la mayoría de los municipios; es probable que impongan obstáculos. Varias importantes instituciones, incluidas partes de las fuerzas de seguridad, siguen estando bajo la influencia de intereses privados e ilícitos, y han desafiado los intentos de establecer supervisión externa. Poderosos intereses empresariales bien podrían ver sus reformas económicas como amenazas.

La administración entrante se enfrenta a tres dilemas fundamentales a medida que busca pacificar el país y purgar sus instituciones. Apunta a retirar a los militares de las patrullas contra la delincuencia y restablecer a la policía como el único proveedor de seguridad pública, sabiendo que los esfuerzos de reforma policial han naufragado repetidamente. Desea brindar reparación a las víctimas de las guerras de México contra la droga y el crimen, incluidas aquellas asesinadas o desaparecidas en el marco de delitos estatales, pero no cuenta con la capacidad judicial necesaria para investigar estas atrocidades y enfrentarse a poderosos intereses institucionales. Y busca llevar la paz a las zonas afectadas por la violencia criminal y el conflicto, lo que podría llevarle a calibrar la responsabilidad de los altos mandos del crimen organizado, arriesgándose con esto a provocar la furia de las víctimas.

Todos estos dilemas están atravesados por la inquietud acerca del carácter del futuro gobierno y el ritmo de las reformas. Concentrar el poder a nivel presidencial no auguraría nada bueno para la recientemente establecida democracia mexicana, por más que pueda resultar tentador para el nuevo presidente<sup>152</sup>. Impulsar las reformas demasiado enérgicamente y sin realizar consultas o reparar a las víctimas de la “guerra contra la droga” podría provocar reacciones adversas e incluso violentas, en especial por parte de las fuerzas armadas, la élite económica y Washington. Sin embargo, si el nuevo presidente toma el camino más viable de negociar el cambio con los actores poderosos, avanzaría más lentamente, probablemente posponiendo las aspiraciones de justicia por las atrocidades, así como las perspectivas de rendición de cuentas por parte del Estado, un sistema judicial más eficaz y una economía más equitativa. Podría darse un retroceso en forma de una mayor erosión de la confianza en el Estado y el Estado de derecho, y los ciudadanos podrían recurrir a alternativas, incluido

---

<sup>151</sup> Véase “AMLO promete acabar guerra contra el narco en 3 años”, *Milenio*, 2 de enero de 2018.

<sup>152</sup> Véase Alberto Olvera, “¿Fin de régimen en México?”, *El País*, 18 de junio de 2018.

el ya floreciente vigilantismo o las exigencias de mano dura, políticas contra el crimen habituales en otras partes de América Latina.

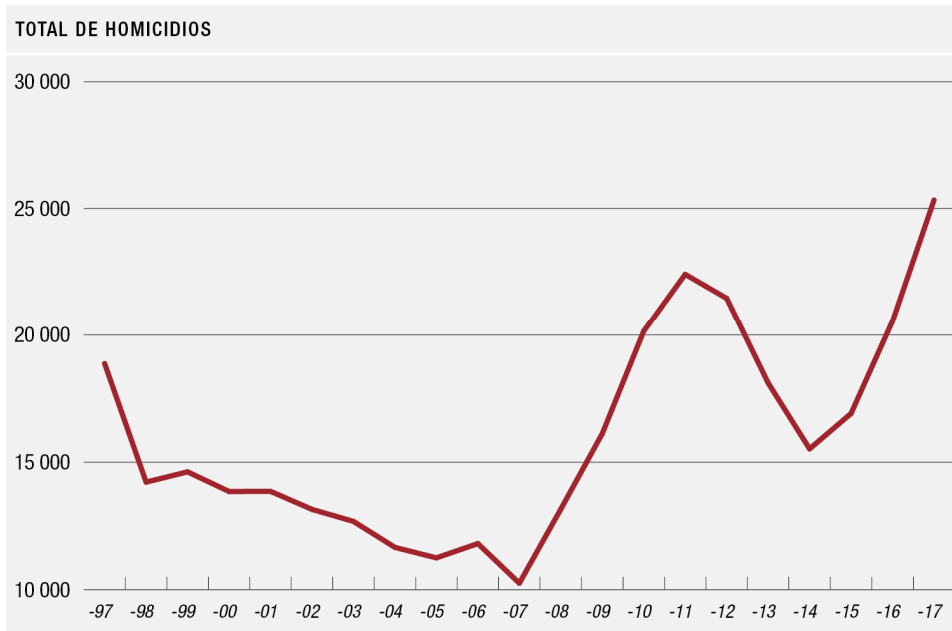
Las grandes esperanzas de México ahora deben ser atenuadas por una conversación realista acerca de la verdadera profundidad y complejidad de los desafíos a los que se enfrenta el país y la tenacidad que deberá exhibir un reformador exitoso. Las reformas escalonadas centradas en las estructuras de mando coercitivas dentro de las fuerzas policiales, el enjuiciamiento de crímenes de Estado emblemáticos y una estrategia de construcción de la paz arraigada en la legitimidad de comisiones de la verdad regionales transparentes y participativas ayudarían al nuevo presidente a navegar los dilemas que enfrenta. Del mismo modo, López Obrador debería bajar el tono de sus pronunciamientos de que su pionero liderazgo personal será suficiente por sí solo para inducir estos cambios, y en cambio comprometerse a reconstruir instituciones suficientemente sólidas para sobrevivir a su mandato de seis años.

**Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 11 de octubre de 2018**

Anexo A: Mapa de México

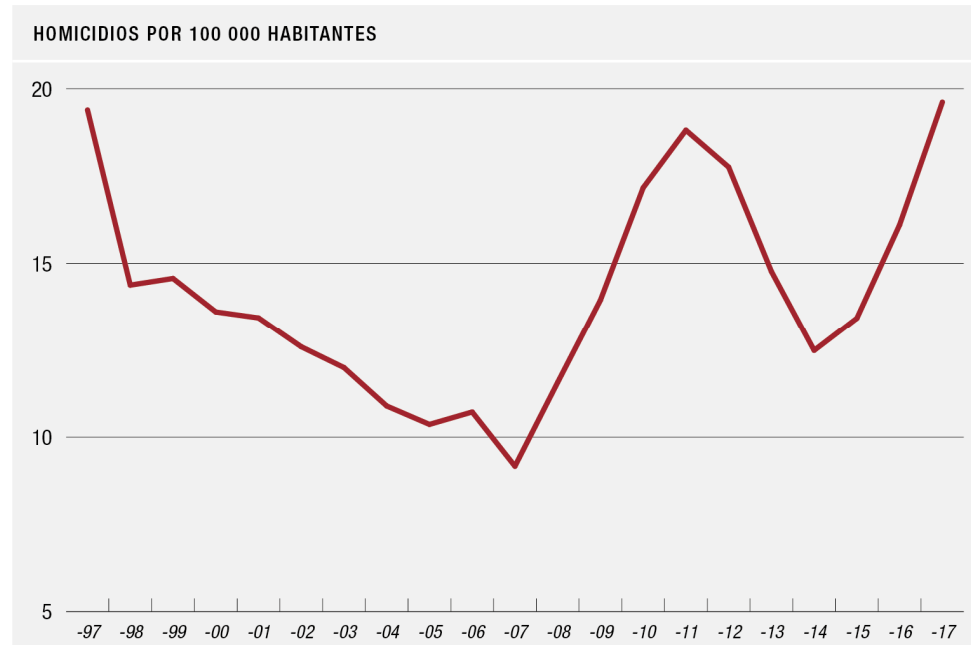


Anexo B: Total de homicidios en México, por año



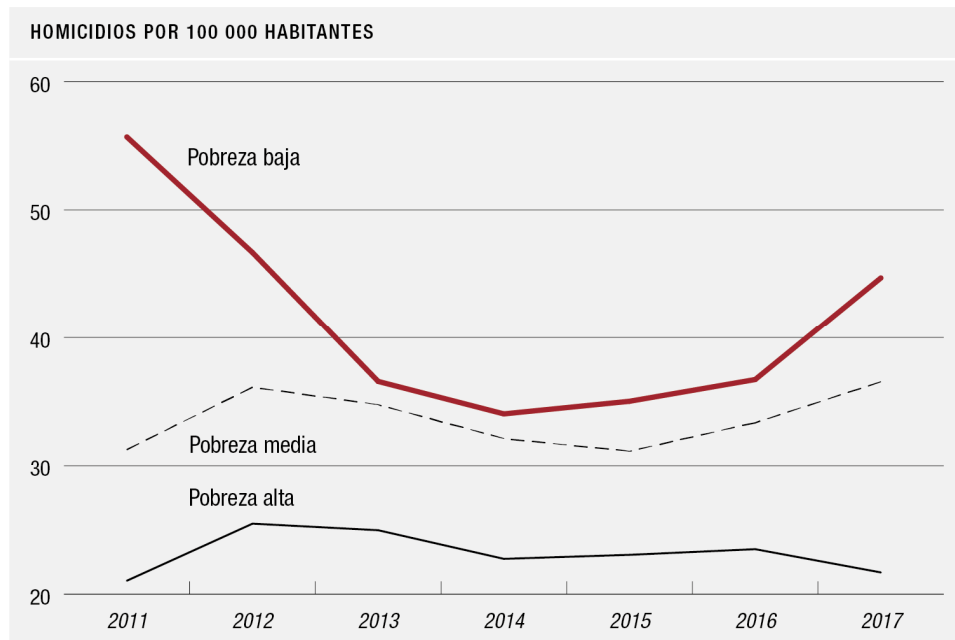
Crisis Group, octubre 2018. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación

Anexo C: Tasa de homicidios en México, por año



Crisis Group, octubre 2018. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación; Banco Mundial

Anexo D: Tasas promedio de homicidios en municipios de pobreza baja, media y alta en México



Crisis Group, octubre 2018.

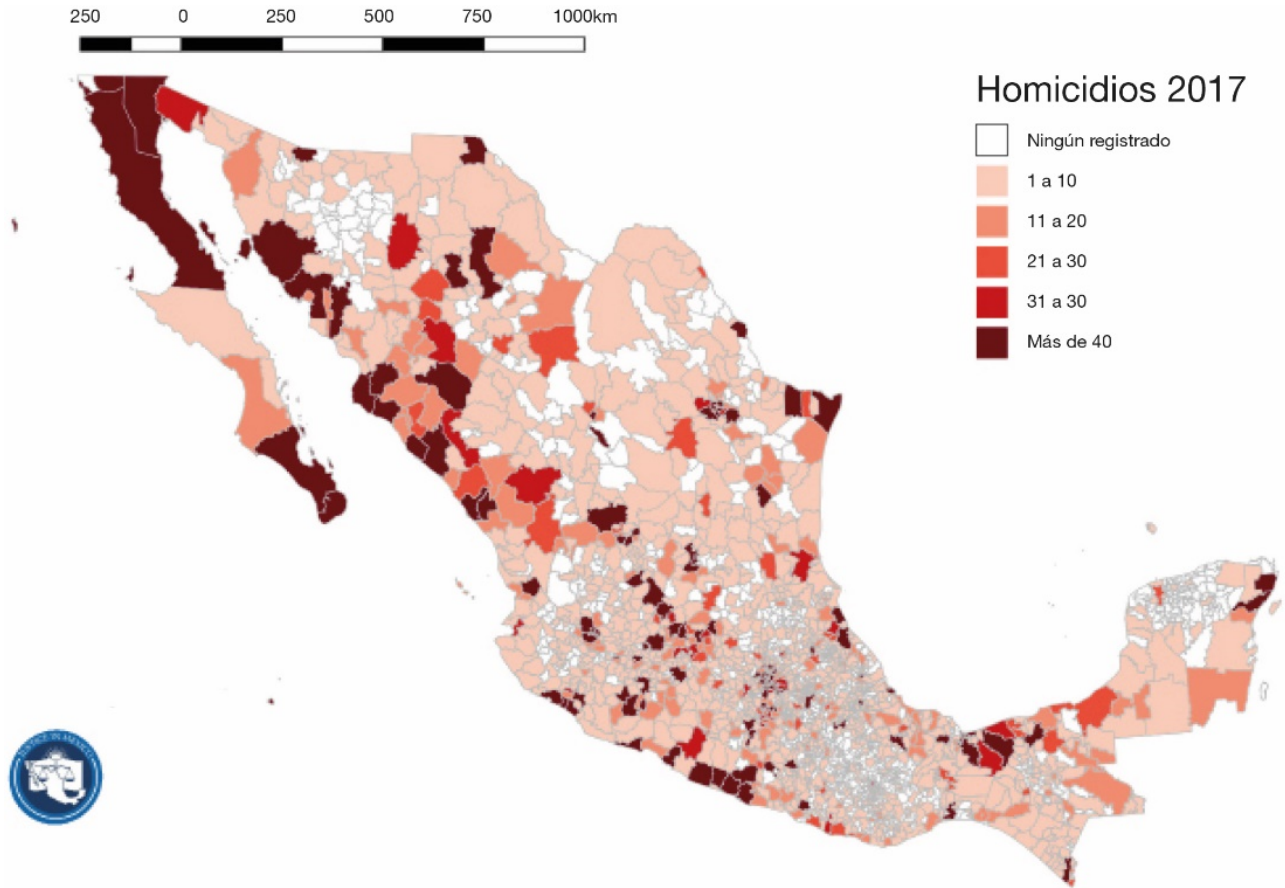
**Tasa de homicidios**

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

**Pobreza**

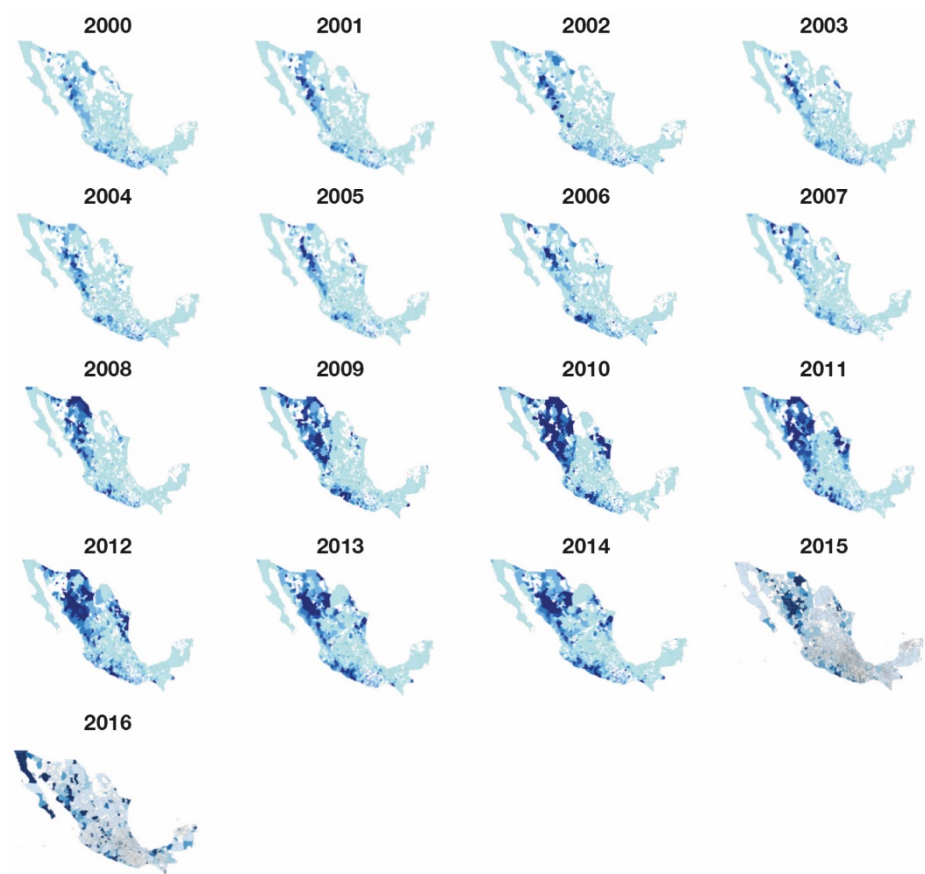
Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Anexo E: Tasa de homicidios por municipios mexicanos en 2017



Mapa generado por Octavio Rodríguez Ferreira, en base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Población. Gentileza de Justice in Mexico, Universidad de San Diego

Anexo F: Distribución de víctimas de homicidios en México 2000-2016



Mapas generados por Theresa Firestone y Octavio Rodríguez Ferreira, en base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Gentileza de Justice in Mexico, Universidad de San Diego



## Anexo G: Acerca de International Crisis Group

---

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

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord (Mark) Malloch-Brown.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Robert Malley, asumió el cargo el 1 de enero de 2018. Malley fue Director del Programa de Crisis Group para Oriente Medio y Norte de África y más recientemente fue Asistente Especial del ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama al igual que Asesor Senior del Presidente para la Campaña contra ISIS, y Coordinador de la Casa Blanca para el Oriente Medio, Norte de África y la región del Golfo. Previamente, se desempeñó como Asistente Especial del presidente Bill Clinton para los asuntos Israelí-Palestinos.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 10 localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York, y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Argel, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Hong Kong, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Nueva Delhi, Rabat, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Tunis.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Asuntos Globales de Canadá, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de la Comisión Europea, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea (IcSP), Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Emiratos Arabes, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Islandia, Agencia Internacional de Cooperación de Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Qatar, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia y Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza.

Crisis Group también mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Elders Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation y WellSpring Philanthropic Fund.

## Anexo H: Informes e informes breves sobre América Latina desde 2015

---

### Informes especiales

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Informe especial N°1, 14 de marzo de 2016 (también disponible en árabe y francés).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Informe especial N°2, 22 de junio de 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.

---

*Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?*, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

*En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia*, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

*Venezuela: un desastre evitable*, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

*Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México*, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

*Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?*, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

*¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.

*Venezuela: al borde del precipicio*, Informe breve sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

*Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

*Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia*, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

*Venezuela: diálogo a duras penas*, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

*Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito*, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.

*Veracruz: reparar el estado de terror de México*, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.

El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.

*Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.

Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.

*Venezuela: la deuda del hambre*, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017

Política y violencia perpetua en El Salvador, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.

*Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela*, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018

La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018

*Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°67, 21 de junio de 2018

*La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N° 68, 12 de julio de 2018

## Anexo I: Consejo de Administración de International Crisis

### PRESIDENTE DEL CONSEJO

#### Lord (Mark) Malloch-Brown

Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

### PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

#### Robert Malley

Ex Coordinador de la Casa Blanca para el Medio Oriente, Norte de África y la región del Golfo

### OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

#### Fola Adeola

Fundador y presidente, FATE Foundation

#### Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; Ex Embajador de Irán en EE.UU. y Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos

#### Carl Bildt

Ex Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

#### Emma Bonino

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia; Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

#### Cheryl Carolus

Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

#### María Livanos Cattau

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

#### Wesley Clark

Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

#### Nathalie Delapalme

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

#### Alexander Downer

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Alto Comisionado ante el Reino Unido de Australia

#### Sigmar Gabriel

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Vice Canciller de Alemania

#### Robert Fadel

Ex miembro del Parlamento de Líbano; Presidente y Director Ejecutivo de ABC Group

#### Frank Giustra

Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

#### Hu Shuli

Editor en jefe de Caixin Media; Profesor en Sun Yat-sen University

#### Mo Ibrahim

Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

#### Ellen Johnson Sirleaf

Ex presidente de Liberia

#### Yoriko Kawaguchi

Ex Canciller de Japón; Ex ministro de Medio Ambiente

#### Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

#### Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; Ex Mediador Adjunto de la ONU sobre Siria

#### Bert Koenders

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda y Subsecretario General de Naciones Unidas

#### Andrey Kortunov

Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales

#### Ivan Krastev

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

#### Ramtame Lamamra

Ex ministro de Asuntos Exteriores de Argelia; Ex Comisionado de Paz y Seguridad, Unión Africana

#### Tzipi Livni

Ex Canciller y Vice Primer Ministro de Israel

#### Helge Lund

Ex director ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega)

#### William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE.UU., que sirve como 9° comandante del Comando e Operaciones Especiales de EE.UU.

#### Shivshankar Menon

Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

#### Naz Modirzadeh

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

#### Saad Mohseni

Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

#### Marty Natalegawa

Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

#### Ayo Obe

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

#### Thomas R. Pickering

Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

#### Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistan

#### Juan Manuel Santos Calderón

Ex Presidente de Colombia, Premio Nobel de Paz 2016

#### Wendy Sherman

Ex Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos de EE.UU. y Jefe negociador para el Acuerdo Nuclear con Irán

#### Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros

#### George Soros

Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

#### Pär Stenbäck

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

#### Jonas Gahr Støre

Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega

#### Jake Sullivan

Ex director de Planificación de políticas en el Departamento de Estado de EE. UU., Asistente adjunto del presidente Obama y asesor de seguridad nacional del vicepresidente Biden

#### Lawrence H. Summers

Ex Director del Consejo Económico Nacional de los EE.UU. y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

#### Helle Thorning-Schmidt

Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

#### Wang Jisi

Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Presidente, Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos, Peking University

**CONSEJO DEL PRESIDENTE** Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
<b>BP</b>	(5) Anónimos	<b>Stephen Robert</b>
<b>Shearman &amp; Sterling LLP</b>	<b>Scott Bessent</b>	<b>Luděk Sekyra</b>
<b>Statoil (U.K.) Ltd.</b>	<b>David Brown &amp; Erika Franke</b>	<b>Alexander Soros</b>
<b>White &amp; Case LLP</b>	<b>Herman De Bode</b>	<b>Ian R. Taylor</b>

**CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL** Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
<b>Anónimo</b>	(3) Anónimos	<b>Faisal Khan</b>
<b>APCO Worldwide Inc.</b>	<b>Mark Bergman</b>	<b>Cleopatra Kitti</b>
<b>Atlas Copco AB</b>	<b>Stanley Bergman &amp; Edward Bergman</b>	<b>Michael &amp; Jackie Lambert</b>
<b>Chevron</b>		<b>Samantha Lasry</b>
<b>Edelman UK</b>	<b>David &amp; Katherine Bradley</b>	<b>Leslie Lishon</b>
<b>Eni</b>	<b>Eric Christiansen</b>	<b>Malcolm Hewitt Wiener Foundation</b>
<b>HSBC Holdings Plc</b>	<b>Sam Englehardt</b>	<b>The New York Community Trust – Lise Strickler &amp; Mark Gallogly Charitable Fund</b>
<b>MetLife</b>	<b>The Edelman Family Foundation</b>	
<b>Noble Energy</b>	<b>Seth &amp; Jane Ginns</b>	<b>The Nommontu Foundation</b>
<b>RBC Capital Markets</b>	<b>Ronald Glickman</b>	<b>Brian Paes-Braga</b>
<b>Shell</b>	<b>David Harding</b>	<b>Kerry Propper</b>
	<b>Geoffrey R. Hoguet &amp; Ana Luisa Ponti</b>	<b>Duco Sickinghe</b>
	<b>Geoffrey Hsu</b>	<b>Nina K. Solarz</b>
	<b>David Jannetti</b>	<b>Clayton E. Swisher</b>
		<b>Enzo Viscusi</b>

**CONSEJO EMBAJADOR** Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group

<b>Amy Benziger</b>	<b>Lindsay Iversen</b>	<b>Nidhi Sinha</b>
<b>Tripp Callan</b>	<b>Azim Jamal</b>	<b>Chloe Squires</b>
<b>Kivanc Cubukcu</b>	<b>Arohi Jain</b>	<b>Leeanne Su</b>
<b>Matthew Devlin</b>	<b>Christopher Louney</b>	<b>Bobbi Thomason</b>
<b>Victoria Ergolavou</b>	<b>Matthew Magenheim</b>	<b>AJ Twombly</b>
<b>Noa Gafni</b>	<b>Madison Malloch-Brown</b>	<b>Dillon Twombly</b>
<b>Christina Bache</b>	<b>Megan McGill</b>	<b>Annie Verderosa</b>
<b>Lynda Hammes</b>	<b>Hamesh Mehta</b>	<b>Zachary Watling</b>
<b>Jason Hesse</b>	<b>Tara Opalinski</b>	<b>Grant Webster</b>
<b>Dalí ten Hove</b>	<b>Perfecto Sanchez</b>	

**ASESORES SENIOR** Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

<b>Martti Ahtisaari</b> Presidente Emérito	<b>Lakhdar Brahimi</b>	<b>Aleksander Kwasniewski</b>
<b>George Mitchell</b> Presidente Emérito	<b>Kim Campbell</b>	<b>Ricardo Lagos</b>
<b>Gareth Evans</b> Presidente Emérito	<b>Jorge Castañeda</b>	<b>Joanne Leedom-Ackerman</b>
<b>Kenneth Adelman</b>	<b>Joaquim Alberto Chissano</b>	<b>Todung Mulya Lubis</b>
<b>Adnan Abu-Odeh</b>	<b>Victor Chu</b>	<b>Graça Machel</b>
<b>HRH Prince Turki al-Faisal</b>	<b>Mong Joon Chung</b>	<b>Jessica T. Mathews</b>
<b>Celso Amorim</b>	<b>Sheila Coronel</b>	<b>Miklós Németh</b>
<b>Óscar Arias</b>	<b>Pat Cox</b>	<b>Christine Ockrent</b>
<b>Richard Armitage</b>	<b>Gianfranco Dell'Alba</b>	<b>Timothy Ong</b>
<b>Diego Arria</b>	<b>Jacques Delors</b>	<b>Roza Otunbayeva</b>
<b>Zainab Bangura</b>	<b>Alain Destexhe</b>	<b>Olara Otunnu</b>
<b>Nahum Barnea</b>	<b>Mou-Shih Ding</b>	<b>Lord (Christopher) Patten</b>
<b>Kim Beazley</b>	<b>Uffe Ellemann-Jensen</b>	<b>Surin Pitsuwan</b>
<b>Shlomo Ben-Ami</b>	<b>Stanley Fischer</b>	<b>Fidel V. Ramos</b>
<b>Christoph Bertram</b>	<b>Carla Hills</b>	<b>Olympia Snowe</b>
	<b>Swanee Hunt</b>	<b>Javier Solana</b>
	<b>Wolfgang Ischinger</b>	
	<b>Wim Kok</b>	