

El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México

Informe sobre América Latina N°48 | 19 de marzo de 2013

Traducido del inglés

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	i
I. Introducción	1
II. Cárteles criminales	5
A. Definiendo a los grupos criminales de México	8
B. Cártel de Sinaloa vs Los Zetas.....	11
C. Escuadrones de la muerte.....	14
III. La ofensiva de Calderón	18
A. Apoyo de los Estados Unidos.....	20
B. Escalada	22
C. Los retos de la policía y la justicia	24
IV. Sufrimiento humano y daño social.....	29
A. Impunidad	29
B. Abusos militares	33
C. Periodistas y defensores de los derechos humanos.....	35
V. Fortaleciendo la seguridad	40
A. El caso de Juárez.....	40
B. Iniciativas de la policía y la justicia	43
C. La comunidad internacional.....	48
VI. Conclusión	51
ANEXOS	
A. Mapa de México.....	52
B. Mapa de homicidios supuestamente relacionados con el conflicto entre cárteles, 2006 a 2012	53
C. Gráfico de homicidios supuestamente relacionados con los cárteles vs. Total de homicidios, por año	54
D. Principales cárteles en México	55
E. Acerca de International Crisis Group.....	56
F. Informes y boletines informativos de Crisis Group sobre América Latina desde 2010 ..	57
G. Consejo de administración de International Crisis Group	58

Resumen ejecutivo

Después de años de intensa violencia relacionada con los cárteles que ha reclamado decenas de miles de vidas y estremecido a México, el nuevo Presidente Enrique Peña Nieto promete reducir la tasa de homicidios. El plan de seguridad que introdujo con el respaldo de los tres principales partidos de la nación le da a México una oportunidad para construir instituciones que puedan cimentar una paz a largo plazo y reducir la tasa de impunidad. Sin embargo, Peña Nieto enfrenta muchos retos. Los cárteles tienen miles de hombres armados y se han transformado en grupos criminales diversificados que no solo trafican droga, pero también conducen secuestros masivos, supervisan extorsiones y sustraen recursos de la industria petrolera estatal. Los cuerpos militares continúan luchando contra ellos en gran parte del país en misiones polémicas que a menudo terminan en tiroteos en lugar de investigaciones penales. Si Peña Nieto no construye un sistema policial y de justicia efectivos, la violencia puede continuar o empeorar. Sin embargo, los progresos institucionales y los programas sociales más eficientes y exhaustivos podrían significar una verdadera esperanza para una paz y justicia sostenibles.

La evolución de los cárteles en escuadrones de la muerte que luchan por el control del territorio con armamento militar reta el monopolio del estado mexicano sobre el uso de la fuerza en algunas regiones. La brutalidad de sus crímenes quebranta la confianza de los civiles en la capacidad del gobierno de protegerles, y la corrupción del dinero de la droga daña la confianza hacia las instituciones públicas. Los cárteles desafían la naturaleza fundamental del estado, no con la amenaza de capturarlo, pero dañándolo y debilitándolo. La ofensiva militar ha erosionado aún más la confianza en el gobierno, debido a los serios abusos contra los derechos humanos. Algunas comunidades, cansadas y decepcionadas, han formado grupos armados de “autodefensa” en contra de los cárteles. Cualesquiera sea su intención, éstas también degradan el Estado de Derecho.

Se ha debatido intensamente la definición legal de la violencia en México. Ésta ha sido descrita como un conflicto armado de baja intensidad, debido al número de muertes y al tipo de armas usadas. Los grupos criminales han sido descritos como pandillas, cárteles de la droga, organizaciones criminales transnacionales, paramilitares o terroristas. El gobierno mexicano, gran parte de la comunidad internacional y muchos analistas rechazan la idea de que haya algo más que una seria amenaza criminal, aun cuando esos grupos criminales utilizan tácticas militares y, a menudo, atroces. El Ejército y la Marina, lanzados a la lucha con entrenamiento policial limitado y sin métodos policíacos eficientes, han utilizado a menudo la fuerza intensa y letal para combatir a los grupos criminales, matando a más de 2,300 presuntos criminales en un período de cinco años.

Dentro del área gris del combate entre cárteles rivales y fuerzas de seguridad, existe mucha confusión en cuanto a quiénes son las víctimas de la violencia y quién les dio muerte o las hizo desaparecer. Los estimados del total que han muerto en conexión a la violencia durante los últimos seis años van desde 47,000 a más de 70,000, sumados a miles de desapariciones. Los sicarios a menudo se visten con uniformes militares e incluyen a policías corruptos en sus filas, por lo que las personas no están seguras de si se están enfrentando a criminales o a miembros de las fuerzas de

seguridad. Un movimiento de víctimas está exigiendo justicia y seguridad. México también ha perdido a cientos de agentes de la Policía y del Ejército, alcaldes, candidatos, jueces, periodistas y defensores de los derechos humanos en el derramamiento de sangre que está cobrando una alta cuota a sus instituciones democráticas.

La violencia de los cárteles comenzó a escalar en el 2004, cuando Vicente Fox era presidente e inmediatamente después de que expirara la legislación sobre la prohibición doméstica de armas de asalto en Estados Unidos. El Presidente Felipe Calderón lanzó una ofensiva en contra de los grupos criminales en el 2006. Esta ofensiva fue respaldada por Estados Unidos bajo la Iniciativa Mérida e incluyó el despliegue de 96,000 miembros del ejército, junto con miles de marinos y al nombramiento de docenas de oficiales militares como jefes de policía en pueblos y ciudades. Calderón supervisó incautaciones récord de cocaína, metanfetaminas y dinero proveniente de la droga, mientras que las fuerzas de seguridad capturaron o mataron a 25 de los 37 jefes más requeridos por la justicia de los cárteles. No obstante, la violencia entre los grupos criminales rivales y las fuerzas de seguridad se disparó rápidamente, mientras que el Ejército, previamente una de las instituciones más respetadas de México, se convirtió en objeto de escrutinio por extensos abusos contra los derechos humanos. La lucha fue también obstaculizada por la corrupción, con policías y militares, así como fiscales, investigadores y políticos arrestados por trabajar con los cárteles, algunas veces como asesinos.

Peña Nieto, quien asumió el cargo el 1 de diciembre de 2012, ha sido respaldado con un amplio consenso por parte de los principales partidos políticos, que apoyan su plan de seguridad. Promete implementar la reforma policial y la de la de justicia, incluyendo la revisión de un deficiente sistema judicial y hacer frente al reto de que México tiene más de 2,000 fuerzas policiales que operan de manera independiente a nivel federal, estatal y municipal. Para que estas reformas tengan éxito, el gobierno debe entrenar a la policía para que respete los derechos humanos y construya casos sólidos que encaren el nuevo sistema de justicia penal. Una práctica promovida bajo Calderón, someter a la policía a exámenes de confianza, debe ser expandida y deben ser establecidos procedimientos para destituir gradualmente a aquéllos que los reprobuen. El destino de los recursos financieros, incluidos aquéllos que provienen de Estados Unidos, ha variado significativamente. De un énfasis inicial en equipamiento militar, incluidos helicópteros, esos recursos se aplican ahora principalmente a la creación y fortalecimiento de instituciones. Una revisión constante sobre cómo maximizar y mantener el impacto es esencial. Una policía y tribunales eficaces son cruciales para reducir la impunidad a largo plazo.

El gobierno de Peña Nieto también debe darle seguimiento al anunciado Programa Nacional de Prevención del Delito, dirigido especialmente a ayudar a jóvenes ubicados en las zonas más violentas. Los cárteles han sido capaces de reclutar decenas de miles de asesinos en parte porque los barrios pobres han sido sistemáticamente abandonados por décadas y carecen de suficientes escuelas, centros comunitarios y de seguridad – es decir, carecen de oportunidades. Hay muchos trabajadores sociales mexicanos con la experiencia y capacidad para llegar a los grupos vulnerables si le son asignados los recursos necesarios.

Si bien el financiamiento para apoyar estos programas es dinero bien invertido, Washington también debe mejorar el control del tráfico de armas de fuego, especialmente de rifles de asalto por parte de proveedores estadounidenses, quienes son una principal fuente de armas para los cárteles. La comunidad internacional debe

iniciar un debate serio sobre las políticas lucha contra las drogas, incluyendo estrategias para disminuir tanto su producción como su consumo.

Aunque los cárteles de México se han convertido en grupos criminales diversificados, todavía generan miles de millones de dólares cada año traficando drogas a los Estados Unidos, dinero que paga por armas, asesinatos y corrupción. A nivel mundial, ya es tiempo de reevaluar las políticas que han fracasado en la prevención del uso de drogas ilícitas, manteniendo peligrosos niveles de adicción. Estas políticas deben contribuir a reducir la corrupción y la violencia asociadas con la producción y el tráfico de droga. Los debates que empiezan en la Organización de Estados Americanos (OEA) y los que se producirán en la sesión especial sobre la política global de drogas de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2016 proporcionan un terreno fértil para una seria reevaluación. Después de haber sufrido mucho de esta violencia, México es un líder natural en este debate.

El caso mexicano es relevante para los países alrededor del mundo que enfrentan retos similares. La evolución de los cárteles criminales, capaces de financiar asesinatos con armas militares, pone en peligro a otras naciones en el hemisferio occidental, en África occidental y en Asia central. La comunidad internacional tiene mucho que aprender de los esfuerzos del gobierno y la sociedad mexicana para sobrellevar estos retos. Si México tiene éxito en la reducción de la violencia, su modelo de seguridad puede convertirse en uno a seguir en lugar de uno que temer.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 19 de marzo de 2013

El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México

I. Introducción

La lucha entre cárteles rivales y las fuerzas de seguridad gubernamentales enviadas en su contra ha causado la confrontación más violenta en México desde la década de 1920¹. El derramamiento de sangre alcanzó por primera vez niveles significativos bajo el ex presidente Vicente Fox, y se disparó bruscamente cuando su sucesor, Felipe Calderón, inició una ofensiva, respaldada por EE.UU., para aplicar la ley en contra de los cárteles –incluyendo el extenso uso de las fuerzas armadas– que arrestó a líderes narcotraficantes y rompió récords en incautaciones de drogas. Los estimados del número de muertos relacionados con esta ofensiva durante el mandato de Calderón (1 de diciembre de 2006-30 de noviembre de 2012), van desde 47,000 a más de 70,000, además de miles de desaparecidos². Enrique Peña Nieto, quien tomó posesión del cargo el 1 de diciembre de 2012, dijo que su prioridad no sería la de incautar narcóticos sino la de reducir drásticamente las tasas de asesinatos y otros crímenes. Líderes de los tres principales partidos se unieron a él firmando un plan de seguridad para lograrlo³, incluyendo un Programa Nacional de Prevención del Delito puesto en marcha en febrero de 2013⁴.

La violencia continuó a niveles elevados hasta el 2012 y principios del 2013. Mientras que el periódico *Reforma* encontró que el número de asesinatos relacionados con los cárteles había disminuido alrededor de un 10 por ciento en el 2012 comparado con el 2011, *Milenio* reportó un aumento marginal durante el mismo período. La policía informó sobre una reducción del total de homicidios, de 22,480 en el 2011 a 20,560 en el 2012, pero esa cuenta incluyó asesinatos no relacionados con la rivalidad delincriminal. En diciembre, el primer mes de la administración de Peña Nieto, hubo 1,139 asesinatos; en enero, hubo 1,104 según un conteo realizado por la Secretaría de Gobernación.

¹ Enrique Krauze, “In Mexico, A War Every Century”, *The New York Times*, 14 de septiembre de 2010. Según Krauze, la Guerra Cristera (1926 a 1929) causó un aproximado de 70,000 muertes.

² La Procuraduría General de la República (PGR) publicó la base de datos: “Fallecimientos por rivalidad delincriminal”, que contaba 47,515 asesinatos por rivalidad delincriminal entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de septiembre de 2011. Un periódico contó 47,268 asesinatos relacionados con los cárteles en el período entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2012, “Ejecutómetro”, *Reforma*, 1 de diciembre de 2012, y otro enumeró 58,398, “27 ejecutados al día”, *Milenio*, 1 de diciembre de 2012. Un tercero encontró 71,804 entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de abril de 2012, Enrique Mendoza Hernández, “Sexenio de Calderón: 71 mil ejecuciones”, *Zeta Tijuana*, 28 de mayo de 2012.

³ Los acuerdos están agrupados en los siguientes temas: (a) derechos y libertades, (b) crecimiento económico, empleo y competitividad, (c) seguridad y justicia, (d) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, (e) gobernabilidad democrática. Para ver el texto completo <http://pacto.pormexico.org/acuerdos/>.

⁴ “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia”. México Seguridad, 13 de febrero 2013.

Este informe, el primero de Crisis Group sobre México, analiza cómo los cárteles se han transformado en escuadrones armados fuertemente resistentes; los efectos de la respuesta militarizada del gobierno; y, el impacto de la violencia en la sociedad y las instituciones. Entender estas tres áreas es crucial para determinar los métodos más efectivos para fortalecer la seguridad y proteger los derechos humanos en México. El informe se enfoca en los ciclos de violencia durante la administración de Calderón y en las oportunidades disponibles para Peña Nieto para reducir los asesinatos y reformar las instituciones. También analiza la estrategia de seguridad en el contexto de un creciente debate internacional sobre una reforma a la política sobre control de drogas.

México está lejos de ser un estado fallido. El país de 112 millones de habitantes tuvo un Producto Bruto Interno (PBI) de \$1.1 billones en el 2011, convirtiéndolo en la decimocuarta economía más grande del planeta. Es el hogar de once multimillonarios, incluyendo al hombre más rico del planeta. Tiene una tasa de alfabetización por encima del 93 por ciento y una red eléctrica que cubre el 97 por ciento de los hogares, aunque también sufre de un 46 por ciento de población viviendo en pobreza. Un número récord de 22.7 millones de turistas visitaron el país en el 2011, muchos de ellos para tomar el sol en sus blancas playas del Caribe⁵. A pesar de la violencia desencadenada por los cárteles, México aún tiene una tasa nacional de homicidios más baja que otros países de América Latina, incluida Colombia. El estado más seguro, Yucatán, tiene la misma tasa de homicidios que Bélgica⁶.

No obstante, México se encuentra bajo una amenaza criminal extraordinaria que la comunidad internacional debe comprender mejor a fin tanto de apoyar al país en sus esfuerzos como de demostrar a otros países que enfrentan desafíos similares que hay opciones alternativas disponibles. La violencia en México es notoria debido a su ferocidad: informes sobre escuadrones de homicidas deshaciéndose de cabezas cortadas en espacios públicos y anunciando vídeos de sus asesinatos en internet no son infrecuentes. Ha habido atrocidades comparables a aquéllas perpetradas en zonas de guerra, incluidas masacres que han cobrado más de 70 vidas y fosas comunes conteniendo cientos de cadáveres. Tiroteos prolongados con fusiles automáticos y granadas han cerrado centros de ciudades y han forzado a padres de familia a apresurarse a ir a buscar a sus hijos a las escuelas.

La violencia de alta intensidad desafía, en los ojos de muchos ciudadanos, la habilidad del gobierno para mantener el orden. Tasas de impunidad muy altas –80 por ciento de homicidios no resueltos; condenas en sólo uno de cada veinte homicidios en algunos estados– también quebrantan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones⁷. Las mismas fuerzas de seguridad han sido acusadas de cientos de ejecuciones

⁵ Población reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); multimillonarios, incluyendo al traficante Joaquín “Chapo” Guzmán, en “The World’s Billionaires”, *Forbes*, 19 de septiembre de 2012; conexiones eléctricas reportadas por la Comisión Federal de Electricidad (CFE); cifras de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La Secretaría de Turismo anunció las cifras respecto al número de turistas en un comunicado de prensa el 12 de febrero de 2012.

⁶ “Homicide Statistics 2012”, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). En el 2011, México tuvo 23.7 homicidios dolosos por 100,000 habitantes; Colombia tuvo 31.4 y Honduras 91.6. Bélgica tuvo 1.7, lo mismo que Yucatán, según el Sistema Nacional de Seguridad.

⁷ “Seguridad y Justicia en los Estados”, *México Evalúa*, 26 de marzo de 2012 estima que el 80.6 por ciento de los casos nunca llegó a sentencias en el 2010. El reporte dice que en el caso de Chihuahua, la tasa fue de 96.4 por ciento. Ver también, “Reporte de Investigación: La impunidad crónica en Méxi-

extrajudiciales y de desapariciones forzadas, erosionando aún más la legitimidad del estado⁸.

La ola de violencia relacionada con los cárteles comenzó cuando México transitaba de un estado unipartidista a una democracia multipartidista⁹. Durante la mayor parte del siglo veinte, el país fue dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ocupó la presidencia por 71 años consecutivos hasta ser derrotado en el 2000 por el ex presidente Vicente Fox, del Partido de Acción Nacional (PAN).

Los múltiples asesinatos también han sido perjudiciales para la democracia¹⁰; el homicidio de periodistas investigadores y defensores de los derechos humanos han forzado a muchos colegas a censurar su trabajo, mientras que hombres armados han matado a docenas de funcionarios electos y a candidatos, tiñendo de sangre algunas elecciones regionales.

El PRI recuperó la presidencia en el 2012 con la elección de Peña Nieto. Sin embargo, a diferencia de los presidentes del PRI durante la mayoría del siglo pasado, Peña Nieto debe lidiar con gobernadores de la oposición en una tercera parte de los estados, incluyendo la capital, y su partido es una minoría en las dos cámaras del Congreso de la Unión¹¹.

La corrupción es un desafío clave que Peña Nieto enfrenta. Los vínculos entre los narcotraficantes y miembros de las fuerzas de seguridad y el establecimiento político emergieron a lo largo de las siete décadas de la presidencia del PRI¹². Pero la corrupción ha continuado durante el gobierno multipartidista. Miles de agentes de la policía han sido arrestados o despedidos durante el mandato de Calderón por supuestos vínculos con las bandas de narcotraficantes, incluyendo muchos casos en donde fueron acusados de ser empleados como asesinos. Los críticos aseguran que aun cuando el partido en el poder cambió, el sistema mismo no fue modificado.

Este informe está basado en investigación de campo en México, D.F. y estados con altos índices de violencia relacionada con los cárteles, incluidos Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Michoacán y Morelos. Está basado en entrevistas con ex ministros, policías y militares, agentes del gobierno de los Estados Unidos, políticos de los partidos principales, víctimas de la violencia relacionada con los cárteles, defensores de los derechos humanos, miembros de bandas criminales y empresarios, así como testimonios judiciales de miembros de cárteles e informes de inteligencia. Se basa en

co. Una aproximación desde los derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 24 de junio de 2012.

⁸ “Neither Rights Nor Security: Killings, Tortures and Disappearances in Mexico’s ‘War On Drugs’”, informe de Human Rights Watch, 9 de noviembre de 2011.

⁹ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, Nueva Sociedad no. 220, Marzo, Abril 2009.

¹⁰ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “El crimen organizado en las elecciones,” Nexos, 1 de junio de 2012.

¹¹ El PRI tiene diecinueve gobernadores; su aliado cercano, el Partido Verde, tiene uno. El PRI y el Partido Verde juntos ocupan 241 de 500 lugares en la Cámara de Diputados.

¹² Por ejemplo, el ex comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) Jesús Gutiérrez Rebollo, nombrado bajo el gobierno del PRI en 1996, fue arrestado por cargos relacionados al crimen organizado al trabajar con el Cártel de Juárez en 1997 y condenado a 71 años en prisión. Procuraduría General de la Republica Boletín No. 27/0/97. Mario Villanueva, gobernador de Quintana Roo de 1993 a 1999, fue encarcelado en México y posteriormente extraditado a EE.UU., en donde se declaró culpable de lavado de dinero proveniente de la cocaína. “Mexican ex-governor tells U.S. judge he laundered drug money”, Reuters, 2 de agosto de 2012. Ver también Jorge Chabat, “Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción”, Letras Libres, Septiembre 2005.

estudios sobre la guerra contra las drogas desde una perspectiva de prevención del conflicto, analizando la violencia tanto de los sicarios como del Estado¹³.

La siguiente sección examina a los cárteles criminales, sus raíces, organización y evolución. Las secciones subsiguientes pasan revista a los éxitos y fracasos de la ofensiva gubernamental; después, analiza el daño social y el sufrimiento humano causado por la violencia, incluyendo a las víctimas civiles y la erosión de las instituciones. Finalmente, el informe evalúa las herramientas que podrían reducir la impunidad y fortalecer la seguridad. Futuros informes atenderán sectores particulares y asuntos clave, como una reforma de la justicia y de la policía y la protección a las poblaciones vulnerables, e incluirán recomendaciones de política específicas.

¹³ Algunos de los escritos más importantes examinados para este informe incluyen: Eric Olson, "Considering New Strategies for Confronting Organized Crime in Mexico", Woodrow Wilson International Center for Scholars-Mexico Institute, marzo de 2012; Andrew Seele, Cynthia Arnson y Eric Olson, "Crime and Violence in Mexico and Central America: An Evolving But Incomplete U.S. Policy Response", Woodrow Wilson International Center for Scholars-Mexico Institute en conjunto con Migration Policy Institute, enero de 2013; Steven Dudley, "Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration", Woodrow Wilson International Center for Scholars-Mexico Institute en conjunto con Migration Policy Institute, diciembre de 2012; "Abused and Afraid in Ciudad Juárez", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 12 de octubre de 2010; "Judicial Reform in Mexico", Trans-Border Institute, mayo de 2010; "Armed with Impunity: Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico", Trans-Border Institute, julio de 2012; "Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México", Amnistía Internacional, 2010; y Vanda Felbab-Brown, "Peña Nieto's Piñata: The Promise and Pitfalls of Mexico's New Security Policy against Organized Crime", Brookings Institution, febrero de 2013.

II. Cárteles criminales

El cementerio Humaya en la ciudad de Culiacán en el noroeste de México presume de poseer algunas de las tumbas más glamorosas y costosas del mundo. Hay mausoleos de dos pisos de altura, contruidos con mármol italiano y decorados con piedras preciosas. Algunos incluso tienen su propio sistema de aire acondicionado. Muchos pertenecen a narcotraficantes¹⁴. Los narcotraficantes, una vez fallecidos, no disimulan sus identidades. Algunos tienen fotos de ellos mismos posando con rifles Kalashnikov en campos de marihuana u opio. Muertos, ya no tienen porqué ocultarse. Entre los capos más notorios en el cementerio están Arturo Beltrán Leyva, alias “El Barbas”, quien fue muerto a tiros por infantes de marina mexicanos en la ciudad de Cuernavaca en el 2009, e Ignacio “Nacho” Coronel, a quien soldados abatieron cerca de Guadalajara en el 2010¹⁵. Durante su vida, lucharon una cruel guerra por el control del territorio. Después de su muerte, están sepultados a pocos metros uno del otro, compartiendo la misma tierra.

El surrealismo del cementerio Humaya refleja una cultura del narcotráfico mexicano que lleva fabricándose casi un siglo. Culiacán es la capital de Sinaloa, un estado situado entre el Océano Pacífico y las montañas de la Sierra Madre Occidental, que es para el crimen organizado mexicano lo que Sicilia es para la mafia italiana¹⁶.

Este informe identifica a las organizaciones mexicanas como “cárteles criminales” porque están involucrados en una variedad de negocios ilícitos. Sin embargo, todos los grupos principales tienen sus raíces en el tráfico de narcóticos¹⁷. Es importante reconocer la larga historia de narcotráfico mexicano para entender cuán profundamente arraigados están los contrabandistas en ciertas comunidades. Los residentes de algunos de los pueblos en las montañas de Sinaloa pueden afirmar que sus padres, abuelos y bisabuelos estuvieron involucrados en el narcotráfico. Muchos sinaloenses se refieren a los traficantes como “valientes”¹⁸. Sinaloa es también el hogar de un género musical propio, los “narcocorridos”, que celebra las hazañas de los traficantes¹⁹.

Sinaloa entró por primera vez al tráfico de narcóticos cultivando opio para el mercado ilegal estadounidense que surgió luego de la promulgación de la Ley Harrison de Impuestos sobre Narcóticos de 1914. Este inicio del narcotráfico fue dominado por los descendientes de trabajadores chinos que emigraron a Sinaloa para trabajar

¹⁴ Observaciones de asesor de Crisis Group en capacidad previa, 2008-2011. Los nombres de los narcotraficantes están claramente marcados en muchas tumbas.

¹⁵ La Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) consideraba a Beltrán-Leyva como uno de los traficantes más importantes en América Latina; “Statement from DEA Acting Administrator Michele M. Leonhart on death of Mexican drug cartel leader Arturo Beltrán-Leyva”, 17 de diciembre 2009. Consideraba a Coronel como una de las tres figuras más importantes en el Cártel de Sinaloa; “Troops kill senior capo of mighty drug cartel”, Associated Press, 30 de julio de 2010.

¹⁶ Entrevista telefónica de Crisis Group, Mike Vigil, ex jefe de operaciones internacionales de la DEA, 19 de septiembre de 2012.

¹⁷ Entrevista de Crisis Group, Alejandro Hope, ex agente de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y analista del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México, D.F., 11 de diciembre de 2012.

¹⁸ Trabajo de campo de consultor de Crisis Group en capacidad previa, Sinaloa, 2008-2011.

¹⁹ Elijah Wald, *Narcocorrido: A Journey into the Music of Drugs, Guns, and Guerrillas* (Nueva York, 2002).

en sus minas y ferrocarriles²⁰. Sin embargo, para la década de 1930, los bandidos y contrabandistas mexicanos se habían hecho cargo del lucrativo negocio del tráfico de opio y estaban procesando una cantidad cada vez mayor para producir una heroína más pura conocida como “Lodo mexicano” y “Alquitrán negro”. Mientras que los sinaloenses dominaban la mitad occidental del país, un grupo rival de traficantes dominaba la costa este, en el Golfo de México²¹. De estas redes, los grupos criminales mexicanos se trasladaron gradualmente a la producción y tráfico de todas las principales drogas ilegales, dominando el comercio hacia los Estados Unidos. En cada periodo, cuando se trasladaban a un nuevo narcótico, un mayor número de regiones y comunidades eran atraídas hacia el tráfico, extendiendo de esta manera la influencia de los traficantes.

Después del opio y la heroína, los traficantes mexicanos comenzaron a contrabandear marihuana. Cuando la demanda del apetito por el cannabis se multiplicó en Estados Unidos en la década de 1960, miles de campesinos cultivaron la planta para satisfacer esta demanda, expandiendo los sembríos de marihuana a través de las montañas de Sinaloa hacia el interior de los estados de Chihuahua y Durango, y después al sur de Michoacán, Guerrero y Oaxaca²². Pero fue la cocaína la que convirtió a los contrabandistas mexicanos en multimillonarios²³. En la década de 1970, los cárteles criminales colombianos transportaban la cocaína vía aérea o marítima directamente sobre el Caribe hacia el interior de Florida, desde donde se propagaba a los consumidores desde Nueva York hasta Hollywood²⁴. En 1982, el presidente Ronald Reagan tomó represalias, usando aviones de vigilancia y lanchas patrulleras para crear puntos estratégicos y atrapar toneladas de la droga²⁵. Los cárteles colombianos, en consecuencia, comenzaron a recurrir a sus homólogos mexicanos para contrabandear su producto a través de la amplia frontera del sur de Estados Unidos.

Las organizaciones criminales mexicanas comenzaron como mensajeros pagados, pero gradualmente obtuvieron una participación cada vez más importante durante la década de 1990. “Lo que es interesante es que no hubo una toma de posesión hostil o violenta”, dijo Jay Bergman, director para la región andina de la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). “En cada avance, los cárteles colombianos tomaban una decisión consciente de asignarles una mayor participación a los mexicanos. Y luego se llegó al punto en donde los mexicanos empezaron a tener la última palabra”²⁶. Los cárteles colombianos fueron especialmente debilitados por el asesinato del capo Pablo Escobar en 1993 y el arresto de los principales líderes del cártel de Cali en 1995.

La DEA estima que para el año 2010, el 93 por ciento de la cocaína que ingresaba a territorio estadounidense viajaba a través de México, y mucha de ella hacía paradas

²⁰ El comienzo del narcotráfico está documentado a fondo en Luis Astorga, *Drogas sin Fronteras: Expedientes de una Guerra permanente* (México, D.F., 2003) citando muchos reportes de agencias estadounidenses de ese período.

²¹ Entrevista de Crisis Group, Alejandro Hope, 11 de diciembre 2012.

²² Entrevista de Crisis Group, Mike Vigil, 19 de septiembre 2012.

²³ Entrevista de Crisis Group, ex secretario de Gobernación Alejandro Poiré, México, D.F., 22 de octubre de 2012.

²⁴ Entrevista del consultor de Crisis Group en capacidad previa, Jay Bergman, director para la región andina de la DEA, Bogotá, 23 de marzo de 2010.

²⁵ Reagan libró esta ofensiva a través de la Fuerza de Tareas del Sur de Florida (FBI, DEA, ejército y armada). Archivos de la Casa Blanca, clasificados bajo la Oficina de Políticas de Abuso de Drogas, 26 de mayo de 1982.

²⁶ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, 23 de marzo de 2010.

en países centroamericanos²⁷. El dominio de los cárteles mexicanos en este oficio es citado por muchos agentes de seguridad como la razón clave que explica la explosión de la violencia relacionada con las drogas en el siglo veintiuno²⁸. El dinero vertido en el negocio del narcotráfico mexicano creó una recompensa mucho más grande por la que los cárteles rivales peleaban, permitiéndoles comprar armas más poderosas, pagar a asesinos y sobornar a funcionarios. Las ganancias derivadas de la cocaína son asombrosas. Según el Informe Mundial sobre Drogas de 2012 de la ONU, un bloque de un kilogramo cuesta alrededor de \$2,400 en Colombia, \$33,300 cuando es vendido al mayoreo en Estados Unidos, y aproximadamente \$120,000 cuando se vende al menudeo en las ciudades de Estados Unidos. En el tráfico y la distribución, los eslabones de la cadena dominados por los traficantes mexicanos, el precio aumenta 50 veces²⁹.

Los traficantes mexicanos también se han trasladado a un cuarto narcótico altamente rentable: las metanfetaminas. Conocida como “metanfetamina de vidrio” (*crystal meth*, en inglés) o simplemente “hielo”, el estimulante ilegal fue elaborado por mucho tiempo en Estados Unidos; pandillas de motociclistas y otros grupos la fabricaban en tinas de baño o bañeras. Pero la Ley para Combatir la Epidemia de Metanfetamina en Estados Unidos de 2005 hizo más difícil apoderarse de los precursores, incluyendo la pseudoefedrina y efedrina, que son usadas en productos comerciales tal como la medicina contra la gripe. La ley aplastó la producción de metanfetamina en el lado estadounidense, pero fue un obsequio para los traficantes mexicanos, quienes construyeron laboratorios gigantescos para abastecer el mercado estadounidense. Los traficantes mexicanos viajan lejos para comprar los ingredientes para la producción de metanfetamina. Dentro de una iniciativa en el 2008 patrocinada por la ONU, la Operación Bloque de Hielo (*Operation Ice Block*, en inglés), la policía en todo el mundo incautó 49 cargamentos ilegales de precursores de metanfetamina. Los países de origen incluían a China, India, Siria e Irán. La mitad iba para México, incluyendo un cargamento incautado en las afueras de la ciudad de Bagdad³⁰.

Resulta imposible estimar las ganancias exactas hechas por los traficantes mexicanos en la venta de narcóticos a usuarios estadounidenses debido a la naturaleza clandestina del comercio. La ONU estima que el total de los ingresos provenientes del mercado estadounidense alcanzan los \$60 mil millones anuales. El Departamento de Justicia de Estados Unidos estima que en el 2008, los cárteles mexicanos y colombianos estaban ganando alrededor de \$18 mil millones a \$39 mil millones anuales de este mercado. Sin embargo, un informe mexicano concluyó que los cárteles de ese país sólo ganan alrededor de \$6 mil millones exportando drogas al país del norte, mientras que el resto de las ganancias se queda en las manos de distribuidores dentro

²⁷ Anthony Placido, administrador asistente de inteligencia, informe, Senado de Estados Unidos, 5 de mayo de 2010.

²⁸ Entrevista de Crisis Group, Alejandro Poiré, México, D.F., 22 de octubre de 2012.

²⁹ “Informe Mundial sobre las Drogas 2012”, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2012, p. 96.

³⁰ “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [JIFE] 2008”, febrero de 2009; “Precursores y químicos frecuentemente utilizados en la manufactura ilícita de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas”, JIFE, febrero de 2009; “Use of high intensity drug trafficking area funds to combat methamphetamine trafficking”, Oficina Ejecutiva del Presidente, Oficina Nacional de Control de Drogas, mayo de 2010.

de Estados Unidos³¹. Cual sea la figura exacta, todos coinciden que el tráfico de drogas proporciona miles de millones de dólares anualmente a los grupos criminales en un país en donde el salario mínimo es de \$5 dólares al día. El dinero es particularmente poderoso en guetos urbanos y pueblos empobrecidos, donde los narcotraficantes pueden ser las mayores fuentes de empleo.

Los cárteles también han incrementado sus ingresos vendiendo narcóticos a usuarios al sur del Río Bravo. Si bien el uso de drogas fue por mucho tiempo visto como un problema estadounidense, funcionarios de salud mexicanos dijeron que para el 2011 su propio país tenía 550,000 adictos a las drogas duras³². En muchos casos, la venta callejera está directamente vinculada a los cárteles, añadiendo una nueva dimensión a las guerras por el control de territorio: los traficantes pelean no sólo por toneladas a ser comercializadas en los Estados Unidos, sino también por los gramos a ser vendidos en las esquinas y bares en México. El Presidente Calderón dijo en junio de 2012:

Los grupos delincuenciales también comenzaron a buscar la colocación de droga y a generar incremento de adicciones y consumo, también, en nuestro país, particularmente entre nuestros jóvenes. Este fue un cambio de consecuencias muy serias. Con el inicio, por ejemplo, ya no sólo del narcotráfico, sino del narcomenudeo, vino una nueva estrategia operativa de los criminales, que pasaron del mero control de rutas y puntos, y agentes fronterizos, a la búsqueda de expansión geográfica y de control territorial y, en consecuencia, de lucha por el territorio³³.

Cuando los cárteles luchan por el territorio, se plantea un desafío fundamental al propio control del Estado en ese territorio y del monopolio del uso de la fuerza dentro del mismo.

A. *Definiendo a los grupos criminales de México*

La frase “cártel de la droga” fue por primera vez usado en Colombia a principios de la década de 1980, cuando las redes criminales de Medellín y Cali fueron así descritas, como federaciones de traficantes que se unieron para reprimir a sus rivales y controlar el negocio de la cocaína en sus territorios. Esto se ajusta con la definición del diccionario de un cártel como una alianza comercial formada para restringir la competencia, asignar territorio y tomar otras acciones. Algunos expertos han rechazado el término como erróneo, debido a que las organizaciones de la droga compiten ferozmente unos contra otros y son incapaces de fijar los precios³⁴.

No obstante, la frase ha sido rutinariamente aplicada durante más de tres décadas, especialmente en México, en donde agentes del orden público y periodistas la usan a diario. De manera más notable, también es usada por los criminales, quienes escriben el nombre de sus cárteles en aerosol en las paredes, demarcando el territorio

³¹ “Informe Mundial sobre las Drogas 2012”, op. cit. “National Drug Threat Assessment 2009”, National Drug Intelligence Center, Departamento de Justicia de Estados Unidos, diciembre de 2008. Alejandro Hope, Eduardo Clark, “Si Los Vecinos Legalizan - Reporte Técnico”, IMCO, octubre de 2012, p. 45.

³² “Encuesta Nacional de Adicciones 2011 – Drogas Ilícitas”, Secretaría de Salud, noviembre de 2012, p. 26.

³³ Felipe Calderón, 26 de junio 2012, copia del discurso publicado por la oficina del presidente.

³⁴ Marc Lacey, “Drug Wars: When a Drug Cartel Really Isn’t”, *The New York Times*, 21 de septiembre de 2009.

y la usan en vídeos transmitiendo su propaganda. Este informe usa el término para referirse a los principales grupos criminales mexicanos con múltiples células y un alcance internacional.

Sin embargo, el nivel de violencia y el rango de actividades de los grupos criminales en el México contemporáneo ha llegado a algunos a cuestionarse si los grupos pueden ser definidos simplemente como cárteles de la droga. Sus miembros han sido arrestados por actividades ilícitas como el secuestro, la extorsión, el tráfico de personas, la piratería, el robo de petróleo, el robo de carros y el tráfico de armas, incitando a las agencias de los Estados Unidos a calificar muchos de estos grupos como “organizaciones criminales transnacionales” (OCTs). Además, el uso de coches bomba, granadas propulsadas por cohetes y ametralladoras para atacar tanto a las fuerzas de seguridad como a civiles ha llevado a algunos a llamarles “insurgentes” o “terroristas”.

En 2010, la entonces Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, provocó una respuesta acalorada cuando hizo la comparación con una insurgencia: “Nos enfrentamos ante una amenaza creciente de una red bien organizada, el narcotráfico que, en algunos casos, está transformándose o encontrando una causa en común con lo que deberíamos considerar como una insurgencia en México”³⁵. En sus más recientes comentarios, sin embargo, agentes del Departamento de Estado han rechazado el concepto de insurgencia. John Feeley, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, afirmó:

La violencia asociada con las actividades delictivas de las organizaciones criminales transnacionales (OCTs) en México no es un problema de seguridad nacional ni una insurgencia que amenaza con desestabilizar al gobierno mexicano. Sin duda, la violencia... es un problema de seguridad muy serio que tiene importantes repercusiones sociales y económicas³⁶.

La razón por la cual agentes estadounidenses han sido tan enérgicos en rechazar la idea de que México enfrenta a una insurgencia es porque esa idea despierta de nuevo un creciente sentimiento antiestadounidense, implica que la respuesta de Washington no debe ser enfocada en la aplicación de la ley y pone en riesgo la positiva colaboración entre Estados Unidos y México.

Los funcionarios del gobierno mexicano han rechazado siempre el término insurgencia, argumentando que los cárteles no tienen ningún programa político, y descartan cualquier opinión de que México está en un conflicto armado. Sin embargo, dicen que algunos ataques, tal como cuando hombres armados arrojaron granadas contra civiles, deben ser definidos como terrorismo. “Hemos tenido algunos casos de actos de terror, sin duda”, expresó el último Secretario de Gobernación de Calderón, Alejandro Poiré. “No creo que cualquiera de las otras caracterizaciones encontraría

³⁵ Hillary Clinton en el Council on Foreign Relations, Washington D.C., 8 de septiembre de 2012. Su comentario vino en respuesta a una pregunta y no estaba en sus observaciones escritas. De manera privada, fue vista como una declaración errónea por muchos en el Departamento de Estado, más orientado a vincular los tipos de violencia y las armas utilizadas con la seriedad del peligro que a describir la naturaleza de los cárteles o sus objetivos. Al día siguiente, el Presidente Obama respondió a ese punto de vista en una declaración específicamente diseñada para corregir el comentario. Ver www.npr.org/blogs/thetwo-way/2010/09/09/129760276/obama-rejects-hillary-clinton-mexico-colombia-comparison.

³⁶ Entrevista de Crisis Group, Washington D.C., 10 de diciembre de 2012.

suficiente evidencia para ser útil... creo que la mejor manera de describirlo es violencia de cárteles de droga”³⁷.

La naturaleza ilegal del crimen organizado, de nuevo, hace imposible determinar los porcentajes exactos que los cárteles obtienen de las drogas y de sus demás actividades. Alejandro Hope, un analista del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y ex miembro del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), argumenta que incluso con las estimaciones más altas en los ingresos de tráfico de personas, piratería, y otras actividades criminales, no más del 15 por ciento de la recaudación total de los cárteles viene de fuentes no relacionadas con las drogas³⁸. Sin embargo, la frecuencia de estos otros crímenes ha ido aumentando de manera sostenida. Por ejemplo, en el 2011 fueron reportados a la policía 1,344 secuestros, aumentando de los 733 informados en el 2006 según un conteo gubernamental³⁹. Algunos grupos anti-crimen tienen estimaciones mucho más altas⁴⁰. Muchos otros secuestros probablemente no son reportados.

El robo de petróleo crudo mediante la interceptación de los oleoductos del monopolio petrolero Pemex ha ido en constante y similar aumento. El petróleo es vendido a fabricantes de ladrillos para encender sus hornos, o incluso contrabandeado a través de la frontera y vendido a distribuidores estadounidenses. Después de una investigación binacional, policías estadounidenses acusaron a cinco vendedores de petróleo establecidos en Houston de recibir petróleo robado en el 2010⁴¹. Los cárteles también roban petróleo refinado y lo venden a través de intermediarios a franquicias de Pemex. En junio de 2012, propietarios de gasolineras en siete estados presentaron una denuncia por haber sido forzados por los gánster a comprar su combustible⁴².

La pérdida de ingresos provenientes del petróleo, incluyendo del gobierno mexicano, es considerable. En el 2011, Pemex detectó 1,324 tomas ilícitas en sus oleoductos, muy por encima de las 712 en el 2010 y 136 en el 2005⁴³. Los funcionarios de Pemex dicen que estas pérdidas le cuestan a la compañía alrededor de \$500 millones al año. Sin embargo, un analista independiente de petróleo calculó que el mercado de combustible ilegal en el país vale de \$2 mil millones a \$4 mil millones al año⁴⁴. Cuando los cárteles atacan la industria del petróleo, están golpeando la columna vertebral de la economía: Pemex provee al gobierno federal hasta con el 40 por ciento del presupuesto nacional⁴⁵.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 17 de octubre de 2012.

³⁸ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 11 de diciembre de 2012.

³⁹ “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2006”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, junio de 2012; “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2011”, *ibid*, agosto de 2012.

⁴⁰ Reportes de secuestros ante la policía estatal y federal, compilado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, en comunicados de prensa, eg, “14 ciudades de México concentran secuestros”, 3 de enero de 2012.

⁴¹ “Texas men get probation in Mexican stolen oil case”, Associated Press, 24 de septiembre de 2010. Ver también “Stolen oil: A Gusher of Cash for Mexican Drug Cartels”, *Time*, 9 de marzo de 2011; “Black gold on the black market”, *The Economist*, 4 de agosto de 2012.

⁴² “Venden gasolineras combustible robado”, *El Universal*, 9 de julio de 2012.

⁴³ Información de Pemex sobre el robo de petróleo en “Combate al mercado ilícito de combustibles”, Pemex, 12 de diciembre de 2012. Pemex dijo que el robo de petróleo continuó incrementándose en 2012, con 1,841,478 barriles robados entre enero y junio, un aumento del 18 por ciento comparado con el mismo periodo en 2011.

⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, analista independiente, 7 de noviembre de 2012.

⁴⁵ Elisabeth Malkin, “In a Change, Mexico Reins In Its Oil Monopoly”, *The New York Times*, 23 de abril de 2012.

La extorsión también perjudica la economía. Los grupos criminales extorsionan muchos tipos de pequeñas empresas, incluyendo a taxis, camiones, bares, restaurantes, depósitos, tiendas de abarrotes y otros. También obtienen dinero de protección de grandes negocios, como minas de hierro, madereras y grandes granjas. Esto varía en todo México, con algunos estados registrando casi ninguna queja, mientras que en otros, como Michoacán, los empresarios dicen que el problema es común. “Casi todos pagan. Tienen demasiado miedo para decir que no”, dijo un líder empresarial en Morelia, capital del estado de Michoacán. “Los productores de aguacate tienen que pagar una cuota al cártel por cada kilo que producen. Los taxis pagan una tarifa diaria. Las tiendas pagan de acuerdo a la cantidad de dinero que ganan”⁴⁶.

Hombres armados han incendiado o tiroteado miles de negocios por falta de pago. El caso más horrible fue en Monterrey, en donde hombres armados incendiaron un casino en un caso de extorsión, matando a 52 empleados y jugadores⁴⁷. Algunas compañías multinacionales han sido afectadas también por la violencia. En mayo de 2012, hombres armados en Michoacán incendiaron dos bodegas y más de 40 camiones pertenecientes a una unidad local de PepsiCo⁴⁸.

Funcionarios mexicanos y estadounidenses han argumentado que los cárteles han recurrido a estos crímenes por desesperación. Con las tropas incautando más drogas bajo Calderón, afirman, estas bandas se vieron en la obligación de buscar en otros lados para hacer dinero. Los cárteles “se han trasladado a otros muchos crímenes debido a la presión”, dijo el “zar” de la droga Gil Kerlikowske. “Están pasando más tiempo robándole a Pemex o hurtando coches o secuestrando o extorsionando”⁴⁹. Pero analistas como Hope dicen que otros factores podrían estar presentes en esta diversificación, incluido el surgimiento de líderes más agresivos después de que las fuerzas de seguridad abatieron o arrestaron a sus predecesores, y de la ruptura del orden en algunas áreas en medio de la violencia⁵⁰. Lo que está claro es que cuando los cárteles ya tienen escuadrones de la muerte fuertemente armados costeados por el narcotráfico, están en una posición formidable para llevar a cabo otros crímenes violentos que destrozan los negocios y a la comunidad.

B. *Cártel de Sinaloa vs Los Zetas*

Los cárteles criminales de México están siempre realineándose, pasando por batallas de poder internas, partiéndose en nuevas facciones o reagrupándose en grandes cárteles. La ofensiva de Calderón mató o arrestó a 25 de los 37 jefes de cárteles, forzando cambios particularmente rápidos en su liderazgo y estructura. Cuando un gran narcotraficante como Beltrán Leyva es abatido, aquéllos por debajo de él a menudo pelearán para controlar el imperio, desatando baños de sangre. Estas batallas causa-

⁴⁶ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, Morelia, Michoacán, 15 de junio de 2012.

⁴⁷ Los atacantes quemaron el Casino Royale el 25 de agosto de 2011. La Procuraduría General de la República llevó a cabo la investigación, publicando los detalles en declaraciones como, “Hechos de violencia no quedarán impunes”, 13 de mayo de 2012. Más de 30 miembros del cártel de Los Zetas fueron arrestados y acusados de quemar el casino por la falta de un pago por extorsión. El 15 de diciembre de 2012, un juez impuso condenas de 75 a 100 años a los siete acusados.

⁴⁸ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, agente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán. PepsiCo en comunicados de prensa dijo no conocer la causa de los ataques.

⁴⁹ En Ioan Grillo, “Stolen Oil a Gusher of Cash for Mexican Drug Cartels”, *TIME*, 9 de marzo de 2011.

⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 11 de diciembre de 2012.

ron varias divisiones importantes en los últimos seis años, incrementando el número de grupos criminales en México.

Existe un debate sobre cuántas de estas organizaciones que han surgido pueden ser catalogadas como cárteles o si mejor deberían ser consideradas como pandillas locales. “Son un universo de múltiples niveles. Tienes muchas matices en el crimen organizado en México”, dijo Hope, el ex funcionario de la agencia de inteligencia mexicana. “Por un lado tienes inmensas organizaciones que operan en muchos países llevando a cabo una serie de delitos, y por otro tienes grupos que están confinados en gran medida a una sola ciudad”⁵¹. El nuevo Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, dijo en diciembre de 2012 que el realineamiento había creado entre 60 y 80 cárteles⁵². Sin embargo, las investigaciones judiciales estadounidenses en contra de criminales activos en el 2013 se enfocan sustancialmente en nueve cárteles principales: el Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez, el Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa, el Cártel de los Beltrán-Leyva, Los Zetas, Jalisco Nueva Generación, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios⁵³. (Ver Anexo D)

Estos cárteles frecuentemente comienzan nuevas operaciones, hacen pactos y cambian de alianzas, creando de esta manera múltiples guerras por el territorio en numerosos frentes, con dinámicas locales variables. Sin embargo, dentro de estas facciones en guerra, dos destacan como las de mayor alcance y las más poderosas: el Cártel de Sinaloa y Los Zetas. La mayoría de los demás tienen algún tipo de alianza con alguno de estos dos cárteles dominantes, que son enemigos acérrimos entre sí. El Cártel de Sinaloa domina en el oeste, por el Pacífico, mientras que Los Zetas predominan en el este, por el Golfo de México. Las líneas de batalla en general fluyen de este a oeste. Los agentes antidrogas creen que el Cártel de Sinaloa es el que tiene mayor riqueza, gracias a sus redes de tráfico internacional que han sido desarrolladas por décadas⁵⁴. Los Zetas operan en un mayor número de áreas, con una presencia en 17 de los 31 estados de México y el Distrito Federal, de acuerdo con un informe de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO, ahora SEIDO)⁵⁵. Ambos tienen un amplio alcance en América Central y del Sur, especialmente en Guatemala.

Estos dos cárteles representan diferentes modelos de crimen organizado, con características contrastantes que reflejan sus raíces y composición. El Cártel de Sinaloa nació en los pueblos de la Sierra Madre Occidental, con una larga historia de contrabando de drogas. Está controlado por traficantes veteranos, incluyendo a los capos Joaquín “El Chapo” Guzmán (58) e Israel “El Mayo” Zambada (65)⁵⁶. Guzmán se ha

⁵¹ Ibid.

⁵² Entrevista de Murillo Karam con Carmen Aristegui, en MVS radio, 18 de diciembre de 2012.

⁵³ “Boom de cárteles con Calderón, acusa Murillo Karam”, *Revista Proceso*, 18 de diciembre de 2012.

⁵⁴ Vigil y otros agentes estadounidenses alegan que el Cártel de Sinaloa es el más rico en México. Acusaciones como la de Estados Unidos vs. Joaquín Guzmán alegan que recaudó \$5.8 mil millones solamente con el tráfico de drogas a Chicago desde 1990. El cártel ha estado vinculado a varios decomisos récord. “How a Mexican Drug Cartel Makes Its Billions”, *The New York Times*, 15 de junio de 2012, alega que el cártel controla entre el 40 por ciento y el 60 por ciento del narcotráfico mexicano a Estados Unidos.

⁵⁵ Cifras proporcionadas en un reporte de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). “Los Zetas dominan más territorios que El Chapo”, *Milenio*, 1 de enero de 2012; confirmado por consultor de Crisis Group en capacidad previa con el ex titular de la SIEDO José Cuitláhuac, Cancún, 1 de agosto de 2012.

⁵⁶ Joaquín Guzmán e Ismael Zambada son mencionados como líderes del Cártel de Sinaloa en numerosas acusaciones en cortes estadounidenses; recompensas de \$5 millones son ofrecidas por sus

convertido en el narcotraficante más famoso de México, alcanzando un estatus mítico en algunos pueblos y barrios y logrando poner su nombre en la lista de multimillonarios de *Forbes* y la lista de *Time* de 100 “líderes y revolucionarios”⁵⁷. El cártel obtiene la mayor parte de su dinero del contrabando de narcóticos y ha estado conectado a incautaciones récord. Sus líderes afirman no llevar a cabo extorsiones, y su propaganda trata de justificar su enemistad con los Zetas. “Les voy a enseñar a estos mugrosos a trabajar al estilo Sinaloa, sin secuestrar, sin costos, ni extorsiones”, leía una narcomanta en Nuevo Laredo, junto a catorce cuerpos descuartizados de supuestos Zetas⁵⁸.

Los Zetas son un cártel mucho más joven, fundado en 1998 cuando el narcotraficante Osiel Cárdenas del cártel del Golfo reclutó como sicarios a catorce ex-soldados y ex-oficiales, incluyendo miembros de la unidad élite del Ejército mexicano, el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE)⁵⁹. Los Zetas rápidamente se multiplicaron con la adición de otros ex-soldados, miembros de pandillas y ex-policías. Ex-miembros de los kaibiles, la unidad élite del Ejército de Guatemala, introdujeron aún más experiencia militar, ayudando a difundir su poder en Centroamérica⁶⁰. En el 2007, Los Zetas comenzaron a tener fricciones con los líderes del Cártel del Golfo, y en el 2010 llegaron a ser completamente independientes⁶¹. Los Zetas continúan luchando contra sus antiguos jefes del Cártel del Golfo, que ahora se han aliado con los sinaloenses. Esto ha desatado una ola de violencia en los estados del noroeste de México: Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.

El liderazgo de Los Zetas es mucho más joven. El ex-líder, Heriberto Lazcano, alias “El Verdugo”, tenía 37 años cuando fue supuestamente muerto por marinos el 7 de octubre de 2012⁶². Muchos jefes locales están en sus veintes o incluso en su adolescencia. Los agentes antidroga describen un sistema celular en expansión que permite a los jóvenes reclutas subir de rango rápidamente. “Hay gente que comienza como “halcones... en la calle, y luego se convierten en cabezas de plaza, si tienen la habilidad”, dijo José Cuitláhuac, ex-titular de la Subprocuraduría Especializada en

arrestos por el Programa de Recompensa en Narcóticos de los Estados Unidos. Este programa registra la fecha de nacimiento de Guzmán como el 25 de diciembre 1954; otras fuentes tienen fechas distintas. La fecha de nacimiento de Zambada está registrada como el 1 de enero de 1948.

⁵⁷ Guzmán está en la lista de *Forbes* 2012 de “The World’s Billionaires” en el número 1,153. Su patrimonio se evalúa en \$1 mil millones, y en la lista de *Forbes* de “The World’s Most Powerful People” en el número 63, 19 de septiembre de 2012. Fue incluido en la sección 100 de *Time* en 2009 “Líderes y Revolucionarios”, 30 de abril de 2009.

⁵⁸ “Mexico authorities say bodies of 14 men dumped in Nuevo Laredo”, *Los Angeles Times*, 17 de abril de 2012.

⁵⁹ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, coronel del Ejército, 5 de octubre de 2009. Los orígenes de Los Zetas están documentados en eg, Ricardo Ravelo, *Osiel: Vida y Tragedia de Un Capo* (México, D.F., 2009).

⁶⁰ Informe sobre América Latina N°39, *Guatemala: Narcotráfico y Violencia*, 11 de octubre de 2011.

⁶¹ Muchos detalles de las operaciones de Los Zetas y de su división del Cártel del Golfo fueron proporcionados por el fundador de los Zetas Jesús Enríquez Rejón en testimonio entregado a la policía federal tras su arresto el 4 de julio de 2011. Secciones del vídeo de la Policía Federal se encuentran en www.youtube.com/watch?v=YUD5Tcq9NIw. Rejón dijo que Los Zetas estaban enojados por un acuerdo de paz de 2007 entre los líderes del Cártel del Golfo con el Cártel de Sinaloa.

⁶² La Marina emitió un comunicado el 9 de octubre de 2012, diciendo que los marinos habían matado a tiros a Lazcano en el pueblo de Progreso en el estado de Coahuila, pero que el cadáver había sido robado. La Marina dijo que identificó el cadáver a través de fotografías y huellas digitales, pero debido a que el ADN no había sido confirmado, surgieron dudas acerca del asesinato en la prensa mexicana e internacional. Agentes dijeron que la organización fue posteriormente absorbida por su principal lugarteniente, Miguel Treviño, alias “Z-40”.

Delincuencia Organizada (SEIDO). “Van de ganar dos mil o tres mil pesos (\$150 a \$240) como halcón a ganar miles de dólares, más de lo que se puedan imaginar. Y pueden controlar plazas importantes”⁶³.

Mientras que los narcotraficantes provienen tradicionalmente de la zona acaudalada del norte de México, Los Zetas tienen un gran número de reclutas de las zonas pobres del centro y sur, incluyendo de estados como Puebla, Campeche, Oaxaca y Tabasco. Lazcano procedía del pueblo agricultor de Acatlán en el estado de Hidalgo, uno de los más pobres del país⁶⁴. Sin embargo, Los Zetas han llevado a cabo la mayoría de sus actos violentos en el noreste, lejos de sus tierras natales en el sur.

Los Zetas son acusados de los peores actos de violencia cometidos por los cárteles en México, incluyendo la masacre de 72 migrantes cerca del pueblo de San Fernando (Tamaulipas), 49 víctimas decapitadas cerca de Cadereyta (Nuevo León), el incendio de un casino en Monterrey y el entierro de cientos de cuerpos en fosas comunes⁶⁵. Controlan el territorio a través del miedo y no pretenden proteger a los civiles. Como nuevo cártel, sus rutas de contrabando de droga están menos desarrolladas y dependen mucho de otros crímenes, particularmente del secuestro, la extorsión y el robo de petróleo⁶⁶. La violencia extrema y la amplia gama de sus crímenes llevan a muchos agentes a calificarlos como el principal peligro para el país. “Se involucran en cualquier actividad delincuencia que genere lucro”, dijo el ex-agente de la DEA que ejerció trece años en México. “Es básicamente una organización criminal paramilitar que se está propagando como la peste bubónica a través de México y Centroamérica”⁶⁷.

Se puede ver en diversos grados a estos dos modelos de crimen organizado en otros cárteles. El Cártel de Tijuana, con vínculos históricos con los sinaloenses, se centra en traficar grandes cargas de cocaína a Estados Unidos, mientras que La Familia, originalmente entrenada por Los Zetas, se ha diversificado hacia la extorsión de gran escala⁶⁸. Peña Nieto ha dicho que su prioridad es perseguir a los grupos delictivos que cometen la mayoría de las extorsiones y los secuestros, actividades que a menudo son llevadas a cabo por Los Zetas. Pero también ha declarado que perseguirá a cualquier grupo responsable de los asesinatos, y tanto Los Zetas como los Sinaloenses tienen escuadrones de la muerte fuertemente armados.

C. *Escuadrones de la muerte*

Nacido en la ciudad de Guasave en el estado de Sinaloa en 1975, Oscar Osvaldo García luchó por salir de un hogar pobre y deshecho al unirse a los marinos. Mientras que ascendía a cabo y se entrenaba en tácticas contrainsurgentes, se dio cuenta que podría ganar mucho más dinero vendiendo sus habilidades castrenses a los cárteles. Después de desertar, comenzó a trabajar para el capo sinaloense Arturo Beltrán Leyva

⁶³ Comentarios de Cuitláhuac hechos en la Conferencia Anual Internacional sobre Lavado de Dinero en Cancún, a la que asistió Crisis Group, 1 de agosto de 2012.

⁶⁴ Crisis Group obtuvo el acta de nacimiento de Lazcano.

⁶⁵ Detalles de las investigaciones de la Procuraduría General de la República sobre estos crímenes y los arrestos y condenas de miembros de Los Zetas se encuentran en declaraciones de la PGR, incluyendo “Sujetos a proceso penal 82 de los posibles responsables en el caso de las fosas de San Fernando”, 23 de agosto de 2011.

⁶⁶ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, agente de la DEA en México, 2 de febrero de 2012.

⁶⁷ Entrevista de Crisis Group, Mike Vigil, México, D.F., 19 de septiembre de 2012.

⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, teniente coronel del Ejército, San Luis Potosí, 20 de agosto de 2012.

alrededor de 2002, como *sicario*, o asesino a sueldo, matando a cualquiera que no hubiese pagado sus deudas⁶⁹. Mientras la violencia escalaba, García escaló para encabezar una célula de tropas fuertemente armadas que luchaba contra los cárteles rivales y contra las fuerzas de seguridad. Cuando la policía lo arrestó en una casa en la Ciudad de México en el 2011, confesó 300 asesinatos. Su crimen más espectacular, dijeron los procuradores, fue dirigir la masacre de 24 personas cuyos cuerpos fueron abandonados en un camino que conduce a la capital en el 2008. “Fui entrenado para matar”, dijo García, sin pestañear, en un testimonio video grabado a los procuradores. Admitió el asesinato no sólo de gánsteres rivales sino también de docenas de testigos. “Pues más que nada porque ya habían visto caras. Era gente inocente. Era pura gente engañada. Ya habían visto caras. Ya habían visto las caras de mucha gente entonces no podía dejarlos ir”⁷⁰.

Los cárteles han llevado a cabo sus decenas de miles de asesinatos reclutando a jóvenes a quienes entrenan en escuadrones, proporcionándoles armas y enseñándoles tácticas operativas eficientes. En la antigua Israel ocupada por Roma, los *Sicarii* eran asesinos que atacaban con dagas ocultas. El término fue usado por la mafia siciliana para describir a sus asesinos, y los cárteles colombianos la retomaron en la década de 1980, cuando revolucionaron el negocio de los asesinatos al reclutar a miles en los barrios pobres para llevar a cabo asesinatos en motocicletas, entrenándolos para trabajar en equipos que bloqueaban coches y le disparaban a sus víctimas a través de las ventanas. Esta “escuela de los sicarios de la motocicleta” demostró que muchos jóvenes desposeídos en América Latina podrían ser atraídos por un salario atractivo y un sentido de utilidad⁷¹. Los cárteles mexicanos en la última década han reclutado a miles de miembros de pandillas, desertores escolares y trabajadores no calificados. En algunos casos a los asesinos se les paga tan poco como \$1,000 pesos (\$78) por asesinato⁷². Muchos son adolescentes, algunos apenas entrando en la adolescencia, como el caso del joven de catorce años que dijo en televisión que había decapitado a cuatro personas⁷³.

Los trabajadores sociales dicen que los cárteles pueden enganchar a los jóvenes debido a que el gobierno ha desatendido muchas áreas urbanas de clase obrera⁷⁴. “Se cierra la escuela, se cierra el trabajo, entonces no hay otra oportunidad. En cambio la delincuencia lo que hace es, ‘Vente aquí. Aquí hay trabajo’”, explicó Juan Pablo García, un trabajador social en el área urbana de las afueras de Monterrey. “Traer una Uzi, traer una R-15, traer una 38, traer una 9mm y andar matando gentes... Regularmente un chavo que entra a jalar (trabajar) a la delincuencia, oscila entre los 5 y 6 mil bolas –miles de pesos– (\$390-\$468) por quincena. Por quincena. Un chavo que entra a trabajar a una empresa normal anda ganando el mínimo, que son casi 3,800 (\$298)

⁶⁹ Testimonio videograbado de García a los procuradores estatales, difundido a los medios de comunicación el 15 de agosto de 2011. Secciones pueden ser vistas en www.youtube.com/watch?v=xp87EIWwzVQ.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Tabio Castillo, *Los Jinetes de la Cocaína*, (Bogotá, 1987), p. 11.

⁷² Testimonios de la policía, soldados, trabajadores sociales y miembros de pandillas proporcionados a Crisis Group confirman estos números.

⁷³ Entrevista del consultor de Crisis Group en capacidad previa, procuradores del estado de Morelos, 8 de diciembre de 2010, en conexión con el caso de un menor arrestado por los soldados cerca de la ciudad de Cuernavaca el 3 de diciembre de 2010. El caso fue ampliamente discutido en los medios de comunicación mexicanos e internacionales. El menor (también ciudadano estadounidense) recibió la pena máxima de tres años en un centro especializado.

⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, trabajadores sociales Juan Pablo García, Nuevo León, 12 de octubre de 2012; Sandra Ramírez, Ciudad Juárez, 23 de noviembre de 2012.

por mes”. Estos jóvenes sicarios proveen a los cárteles de una fuente inmensa de donde reemplazar a aquéllos muertos o arrestados. Y cuando los menores de edad entre los catorce y dieciocho años son arrestados en México, pueden recibir una sentencia máxima de sólo diez años en un centro especializado en algunos estados y tres años en otros⁷⁵.

La mayoría de estos jóvenes sicarios son guiados por los miembros más experimentados de los cárteles, que frecuentemente tienen experiencia policial o militar. Los líderes de plaza son usualmente conocidos como *jefe de sicarios*. Los jefes con frecuencia les dan a los reclutas un entrenamiento en armas de fuego en campamentos improvisados, los cuales han sido hallados cerca de la frontera con EE.UU. o en la frontera sur de México, en la selva guatemalteca⁷⁶. Los jefes de cárteles a menudo tratan a los jóvenes asesinos como carne de cañón, arrojándolos en ataques suicidas contra las fuerzas de seguridad, dicen oficiales militares⁷⁷. En muchas de estas confrontaciones, la policía o los militares abaten a diez o más atacantes sin sufrir ninguna baja.

Sin embargo, los cárteles usan los ataques para presionar a las fuerzas armadas y fijarlos en algún punto, según un teniente coronel del Ejército que ha combatido en todo México:

Vamos en la patrulla y enfrentamos una emboscada por estos chavos que ni saben tirar. Cuando tenemos soldados con disciplina van a ganar en estos tiroteos. Pero quizás los malandros están parando las tropas mientras están moviendo drogas o matando a alguien en otro lado, y cuando atacan al ejército intentan mostrar a la población de que tienen poder⁷⁸.

Lo escuadrones de la muerte también se apoyan en una amplia red de “halcones”, pagados para vigilar las calles y reportar cualquier actividad por radio o por teléfono celular, dijo el teniente coronel. “Casi cada dos o tres cuadras tienen gente. Todo el mundo les habla, desde la persona que vende chicles, el hombre en la esquina, personas discapacitadas, chicos en la calle. Cuando nos acercamos ellos saben que venimos y cambian de dirección”⁷⁹. Esta red de halcones ha hecho que el trabajo de las fuerzas de seguridad sea mucho más difícil y les hace mirar con sospecha a cualquier persona en la calle.

Los escuadrones matan con una gran variedad de armas. Se estima que Estados Unidos es la fuente de más de dos terceras partes de estas armas. Las fuerzas de seguridad mexicanas capturaron más de 99,000 armas de fuego entre el 2007 y el 2011, y la agencia estadounidense de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) rastreó 68,000 de ellas a vendedores de armas en Estados Unidos⁸⁰. La mayor parte de los asesinatos son cometidos con Kalashnikov y AR15,

⁷⁵ Para las normas relativas al sistema de justicia juvenil, ver: “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niños, niñas y adolescentes”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, febrero de 2012.

⁷⁶ Las fuerzas de seguridad descubren docenas de campos de entrenamiento de los cárteles en todo México, como se detalla en “Hallan presunto campo de entrenamiento de Zetas en NL”, *La Jornada*, 1 de agosto de 2012.

⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, teniente coronel, San Luis Potosí, 20 de agosto de 2012.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Las cifras de la ATF fueron publicadas por primera vez en un comunicado de prensa, “ATF Releases Government of Mexico Firearms Trace Data”, 26 de abril de 2012. Más detalles en el Reporte

de las cuales muchas versiones fueron vedadas bajo la prohibición estadounidense de armas de asalto de 1994 que fue suprimida en el 2004, el mismo año en que una seria guerra entre cárteles se intensificó por primera vez en México⁸¹.

Los cárteles también prefieren las pistolas, como la *Fabrique Nationale* 5.7, conocida en México como la “mata policías” porque sus cartuchos perforantes pueden penetrar los chalecos anti-bala de la policía, y ametralladoras que disparan balas de calibre.50. Estas dos armas son vendidas en Arizona y Texas. Los cárteles usualmente las adquieren a través de compradores intermediarios, ciudadanos estadounidenses a quienes les pagan una cuota por arma, dicen agentes de la ATF⁸². Los cárteles se las llevan a México, con frecuencia usando los mismos coches con compartimientos escondidos para contrabandear drogas al norte de la frontera.

Los pistoleros también prefieren las granadas de fragmentación y los lanzacohetes portátiles como la RPG-7. Muchos han sido rastreados como originarios de las fuerzas militares de Guatemala, El Salvador y Honduras, en donde las pandillas se los roban de las almacenes para venderlos en el mercado ilegal. Algunas son viejas granadas M67 que Estados Unidos proveyó como apoyo a los países centroamericanos durante la Guerra Fría, en la década de 1980, según investigaciones de la ATF⁸³. Los países centroamericanos han reportado varios robos de granadas y lanzacohetes, incluyendo el robo de 22 RPG-7's en Honduras en el 2010⁸⁴.

La gravedad de la violencia relacionada con los cárteles ha sido extrema. Los asesinatos han abierto fuego en bodas, juegos de fútbol, funerales y centros de rehabilitación. En mayo de 2012, abandonaron 49 cuerpos sin cabezas, manos o pies en una carretera en las afueras de la ciudad industrial de Monterrey. Los cárteles a menudo dirigen sus ataques a sus rivales, dejando mensajes amenazadores a lado de los cuerpos. En otros casos, dejan notas dirigidas a informantes o incluso hacia gobernantes, creando miedo entre el público de proveer información sobre los criminales.

Además, los agentes antidrogas dicen que los cárteles también recurren a la violencia explícita para causar terror e inestabilidad general, tratando de forzar al gobierno a retroceder. El ex-jefe de operaciones internacionales de la DEA explica:

Los cárteles procuran que no te tengas que involucrar en grandes batallas. Te tienes que ganar el corazón y la mente. Si creas inestabilidad, entonces la gente misma se va a volver en contra del gobierno. Si ven que la policía y el ejército no pueden protegerles de las masacres, se crea una falta de respeto hacia el gobierno. De este modo los cárteles están enviando un mensaje diciendo, ‘no me pisotees’⁸⁵.

123876 de la ATF. En 2010, 58.6 por ciento de las armas rastreadas a tiendas estadounidenses eran rifles; 52.6 por ciento habían sido manufacturadas en Estados Unidos.

⁸¹ La Ley de Protección para la Seguridad Pública y el Uso Recreativo de Armas de Fuego entró en vigor el 13 de septiembre de 1994 y expiró el 13 de septiembre de 2004, debido a una vigencia de diez años.

⁸² Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, agentes de la ATF, Phoenix, Arizona, 15 de junio de 2009 y por teléfono, 16 de julio de 2010; propietarios de tiendas de armas, Phoenix, Arizona, 16 de junio de 2009.

⁸³ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, agentes de la ATF, Phoenix, Arizona, 15 de junio de 2009. El ejemplo sobre el uso de granadas se encuentra en Nick Miroff y William Booth, “Mexican drug cartels’ newest weapon: Cold War-era grenades made in U.S.”, *The Washington Post*, 17 de julio de 2010.

⁸⁴ “Se Roban del CALFAA 22 RPG-7 con sus respectivas municiones”, *El Heraldo* (de Honduras), 7 de febrero de 2012.

⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, Mike Vigil, México, D.F., 19 de septiembre de 2012.

III. La ofensiva de Calderón

En una mañana de invierno en el pequeño pueblo de Aguililla, situado entre los barrancos y precipicios de las montañas de Michoacán, soldados ordenaron en fila a docenas de sospechosos a la orilla de una carretera, mientras que dos helicópteros sobrevolaban las casas construidas con tabiques de concreto, y Humvees con ametralladoras montadas se dirigían a la plaza central. La fecha era 13 de diciembre de 2006, y la incursión militar en la zona montañosa fue el primer acto de la ofensiva nacional del Presidente Calderón en contra de los cárteles de la droga, días después de que tomó posesión de su cargo⁸⁶. En cuestión de semanas, 6,000 soldados habían llegado a Michoacán, mientras que se iniciaban ofensivas cerca de la frontera estadounidense, en el puerto de Acapulco y en las montañas de Sinaloa. Calderón respaldó la misión vistiéndose de uniforme militar y hablando personalmente en una base militar en Michoacán. Esto rompía con la tradición en México, en donde los presidentes civiles han evitado vestir con uniforme militar. También empleó una retórica marcial, diciéndole a las tropas: “No daremos tregua ni cuartel a los enemigos de México”.⁸⁷

Los soldados han tomado parte desde hace mucho tiempo en la lucha contra las drogas, con miles de tropas quemando cultivos de marihuana desde por lo menos la década de 1960. El Presidente Fox también envió a grupos de soldados en misiones de alto perfil en contra de bandas de narcotraficantes, ordenando a cientos de soldados dar apoyo a agentes federales en el estado de Tamaulipas en el 2005, en la Operación México Seguro⁸⁸. Sin embargo, Calderón llevó la ofensiva a un nivel mucho más grande, enviando muchas más tropas a pelear en contra de los cárteles en los seis estados fronterizos y más de siete estados en el interior del país. Para finales del 2007, había 45,000 soldados en misiones luchando contra los cárteles; en la cumbre de la ofensiva militar en el 2011, 96,000 estaban dedicados a la lucha contra el narcotráfico, cerca del 40 por ciento de todo el personal activo⁸⁹. Al Ejército se unieron en la campaña alrededor de 16,000 infantes de marina, la unidad ofensiva de la Armada de México. Con muchos oficiales entrenados en el Comando Norte de los Estados Unidos (USNORTHCOM), los efectivos de la Marina se convirtieron en un grupo élite a la ofensiva, enviados en contra de los narcotraficantes de más alto perfil⁹⁰.

La ofensiva de Calderón rápidamente rompió dos récords mundiales en la incautación de narcóticos y dinero en efectivo. En marzo de 2007, la Policía Federal realizó el decomiso de dinero del narcotráfico más grande de todos los tiempos, en una redada en una casa en la acaudalada zona de Lomas de Chapultepec, en donde incautaron \$205.6 millones en denominaciones de \$100 y otros \$1.5 millones adicionales en pesos.

⁸⁶ Observaciones de consultor de Crisis Group en capacidad previa, 13 de diciembre de 2006.

⁸⁷ Comunicado de Calderón en el Campo 1 de la Secretaría de la Defensa Nacional, 10 de febrero de 2007, transcripción proporcionada por la Presidencia de México.

⁸⁸ Consultor de Crisis Group en capacidad previa, Operación México Seguro, Nuevo Laredo; también ver, “Nuevo Laredo police detained for drug testing”, *Houston Chronicle*, 14 de junio de 2005.

⁸⁹ “Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles”, *Milenio*, 16 de diciembre de 2012. Ver también, “Sexto Informe de Labores”, Secretaría de la Defensa Nacional. Según la Sedena www.sedena.gob.mx/pdf/informes/sesto_informe_labores.pdf, para el 2012 el Ejército mexicano tenía un total de 210,674 empleados y la Marina 54,728.

⁹⁰ La preferencia de Estados Unidos por los marinos por encima de otras agencias mexicanas fue aludido en cables hechos públicos por WikiLeaks, eg, “Mexican Navy Operation Nets Drug Kingpin Arturo”, cable 3573 de la Embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México (2009). Ver también “Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U.S.-Mexico relations”, *The Washington Post*, 3 de marzo de 2011.

Supuestamente proveniente de las ventas de metanfetaminas, era tanto dinero que los billetes llenaban la estancia y se extendían por los corredores hasta la cocina⁹¹. Luego, en octubre, los marinos tomaron por asalto un contenedor en el puerto de Manzanillo en el Pacífico y decomisaron 23,562 kilogramos de cocaína escondidos bajo un falso piso, según se informa, conectado al Cártel de Sinaloa. El barco había zarpado del puerto colombiano de Buenaventura bajo bandera de Hong Kong. La cocaína decomisada habría sido valuada en miles de millones de dólares si hubiera sido vendida en las calles de Estados Unidos⁹².

El gobierno también extraditó a más capos y narcotraficantes a Estados Unidos que en cualquier otro momento, entregando a 83 sospechosos en el 2007 y a 85 en el 2008, comparado a los 41 extraditados en el último año de Fox⁹³. Entre ellos estaba Osiel Cárdenas, el ex-líder del Cártel del Golfo quien ordenó la creación de Los Zetas, y Héctor “El Güero” Palma, un capo del Cártel de Sinaloa. La lucha en contra de los cárteles era la de mayor prioridad, comparada con cualquier otro punto en la historia, y los cuerpos militares estaban más activos que nunca.

¿Porqué Calderón puso en marcha este ataque sin precedentes en contra de los cárteles mexicanos? En vista de las decenas de miles de muertos que siguieron, sus motivaciones han sido objeto de un acalorado debate, especialmente puesto que no habló explícitamente de tal ofensiva durante su campaña. Calderón y sus principales colaboradores dicen que él estaba simplemente haciendo cumplir la ley como lo había prometido. Mientras que otros presidentes habían sido flexibles con los cárteles, permitiéndoles crecer hasta convertirse en monstruos, dicen, él los enviaría a la cárcel. “No fue verdaderamente un tema controversial en la campaña, pero eso no significa que no era uno de sus objetivos”, dijo el ex Secretario de Gobernación Poiré. “[Calderón] expuso desde un principio en su plan que había cinco áreas en las cuales su gobierno pondría un énfasis, y la primera de éstas tenía que ver con el Estado de Derecho”⁹⁴.

Poiré también dijo que Calderón se vio obligado a recurrir a los militares porque al momento en que él asumió el cargo, ninguna otra fuerza era capaz de enfrentar a los cárteles fuertemente armados. La Policía Federal sólo tenía 6,000 agentes en diciembre de 2006. El gobierno eventualmente la expandió a 38,000, la hizo pasar por exámenes de control de confianza y entrenamiento, y la usó para reemplazar a los soldados en algunas áreas. También reorganizó muchas de las fuerzas policiales estatales (véase más adelante).

La ofensiva de Calderón siguió de manera directa una escalada constante de violencia relacionada con los cárteles producida en los tres años anteriores a que llegara a la presidencia; un conteo gubernamental registró 1,304 homicidios por rivalidad delincencial en el 2004, 1,776 en el 2005 y más de 2,100 en el 2006⁹⁵. La violencia era especialmente grave en Michoacán, el estado natal de Calderón, que sufrió más

⁹¹ La redada se llevó a cabo el 15 de marzo de 2007. La DEA la clasificó como la confiscación de efectivo más grande del mundo. Ver “Not Your Average Drug Bust”, *The Washington Post*, 25 de julio de 2007.

⁹² Los marinos incautaron el barco en Manzanillo, Colima el 31 de octubre de 2007. Ver “Mexico Tries to Show Resolve With Big Drug Seizure”, *The New York Times*, 29 de noviembre de 2007.

⁹³ “Mexico and U.S. Wrap Up Record Year of Extraditions”, comunicado de prensa de la Embajada de Estados Unidos en México, 30 de diciembre de 2008.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 17 de octubre de 2012.

⁹⁵ “Ejecuciones en México equivalen a un tercio de muertes en Irak desde 2003”, *El Universal*, 5 de junio de 2007.

de 500 homicidios por rivalidad delincencial en el 2006, incluyendo un incidente que atrajo la atención internacional, en el cual hombres armados arrojaron cinco cabezas humanas sobre la pista de baile de un bar⁹⁶.

Calderón y sus altos mandos describieron la ofensiva como la recuperación del espacio cedido a los cárteles. Cuando hombres armados por primera vez devolvieron la agresión en contra de las tropas, disparándole a un convoy y matando a cinco soldados cerca del pueblo Carácuaro, Michoacán, los generales dijeron que ellos atacarían más fuerte en lugar de retroceder. “Esto nos obliga a las fuerzas de tierra, mar y aire a redoblar esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado, para mantener la tranquilidad y garantizar la seguridad de la población,” dijo el General Brigadier Guillermo Almazán en una ceremonia militar para los soldados caídos.⁹⁷

Los críticos, incluyendo el bloque parlamentario del PRI en el Senado, argumentan que la estrategia de Calderón tenía fallas desde el principio, porque no incluía una política auténtica de prevención del crimen⁹⁸. El gobierno no aclaró si la ofensiva estaba dirigida a deshacerse de todos los narcotraficantes, reducir los homicidios o algún otro objetivo. Tampoco fue claro qué puntos de referencia serían usados para determinar cuándo podrían regresar los cuerpos militares a sus cuarteles. Los críticos también reclaman que no hubo discusión sobre la ofensiva en el Congreso o con el público y alegan que Calderón usó la ofensiva para demostrar su liderazgo después de una estrecha victoria electoral⁹⁹. Calderón había derrotado a su rival de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, con una diferencia del 0.6 por ciento, la elección presidencial más reñida en la historia de México. López Obrador reclamó que hubo fraude y llevó a cabo grandes protestas.

Algunos también cuestionan que una ofensiva de alto nivel implicaría una escalada inevitable, pero no resolvería el problema. “Ya el mismo hecho de sacar al ejército es un acto de irresponsabilidad política. No estamos en guerra en ese sentido. No estamos invadidos por un país extranjero”, dijo Javier Sicilia, líder del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y un gran crítico de Calderón. “¿Qué hace esta política? Obliga a los cárteles a armarse del mismo tamaño que el Ejército”¹⁰⁰.

A. *Apoyo de los Estados Unidos*

El gobierno de los Estados Unidos apoyó la campaña en contra de los cárteles. Había presionado por mucho tiempo por estrategias más agresivas en contra de los narcotraficantes en países productores y de tránsito como México. Había dado ayuda a los esfuerzos mexicanos anti-drogas desde la década de 1970, cuando proporcionó helicópteros y avionetas para la fumigación aérea de cultivos de marihuana y amapola¹⁰¹. Desde 1986, el Congreso estadounidense había establecido el proceso de certificación de drogas, por el cual aquellos países que se consideraba que no estaban haciendo lo suficiente en contra del narcotráfico eran amenazados con la pérdida de la mayoría

⁹⁶ “Human heads dumped in Mexico bar”, BBC News, 7 de septiembre de 2006.

⁹⁷ Discurso en el Campo Militar 1, México, D.F., 2 de mayo de 2007, copia proporcionada por la Presidencia de México.

⁹⁸ Andrea Becerril y Victor Ballinas, “La estrategia anticrimen de Calderón ‘es fallida’”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2012.

⁹⁹ Alan Riding, “Turning Back or Moving On?”, *The New York Times*, 27 de junio de 2012.

¹⁰⁰ Entrevista de Crisis Group, Cuernavaca, Morelos, 29 de septiembre de 2012.

¹⁰¹ La ayuda estadounidense a México en la década de 1970 está documentada en Elaine Shannon, *Desperados: Latin Druglords, U.S. Lawmen, and the War America Can't Win* (Nueva York, 1988).

de sus préstamos y ayuda exterior¹⁰². Cuando Calderón puso en marcha la ofensiva militar, los oficiales estadounidenses llenaron de elogios al nuevo presidente. “Los cárteles están tratando de decirle a las autoridades que no interfieran con sus negocios. Y también están tratando de enviarle un mensaje al público diciendo que ellos tienen el control”, dijo un agente de la DEA en México después del primer año de gobierno de Calderón. “Pero no va a funcionar, porque, francamente, este país tiene un nuevo sheriff¹⁰³”.

Los elogios fueron respaldados por recursos tangibles después de que Calderón se reunió con el Presidente George W. Bush en Mérida en marzo de 2007. La Iniciativa Mérida, dada a conocer en octubre de ese año, prometía, “un nuevo y reforzado nivel de cooperación bilateral” en contra de los cárteles que “representan una amenaza clara y presente a la vida y bienestar de los ciudadanos estadounidenses y mexicanos”¹⁰⁴. Estados Unidos se comprometió a dar \$1.4 mil millones para ayudar a combatir a las mafias criminales durante los años fiscales 2008 a 2010. Este financiamiento continuó bajo el Presidente Barack Obama por un valor anual aproximado de \$330 millones 2011 y 2012. Con estos recursos, las fuerzas de seguridad mexicanas adquirieron equipos de alta tecnología, incluyendo helicópteros Black Hawk, aviones de reconocimiento y sistemas de intervención telefónica, así como entrenamiento para reforzar la capacidad institucional¹⁰⁵.

La iniciativa ha sido frecuentemente comparada con el Plan Colombia, en el cual la ayuda estadounidense transformó al Ejército y a la Policía de ese país en su combate en contra de los traficantes de cocaína y de las guerrillas. Sin embargo, mientras que el Plan Colombia reforzaba sustancialmente a las fuerzas de seguridad¹⁰⁶, la Iniciativa Mérida tuvo un efecto menos dramático, dándole menos recursos a un país mucho más grande. México, por sí solo, gastaba alrededor de \$14 mil millones anuales en sus agencias federales de seguridad y justicia para finales del mandato de Calderón¹⁰⁷. Más que el impacto económico, los oficiales mexicanos y estadounidenses enfatizaron que la iniciativa mostraba que Washington estaba tomando verdadera responsabilidad del problema conjunto por primera vez. “Comprendemos que la demanda estadounidense por drogas ilícitas es uno de los principales propulsores del tráfico que ha

¹⁰² La reforma al proceso de certificación de drogas de Estados Unidos promulgada en septiembre de 2002 (P.L. 107-228) esencialmente eliminó el requisito de certificación anual, y en su lugar requirió que el Presidente designara y retuviera la ayuda a países que habían “fallado” en hacer esfuerzos antinarcoóticos sustanciales. A raíz de este cambio legislativo, la cooperación antidrogas con México mejoró considerablemente durante la administración de Fox (2000-2006)”. Clare Ribando Seelk, “Mexico and the 112th Congress”, Congressional Research Service, RL32724, Washington DC, 29 de enero de 2013.

¹⁰³ Entrevista de asesor de Crisis Group en capacidad previa, 15 de enero de 2008.

¹⁰⁴ Declaración conjunta sobre la Iniciativa Mérida, 22 de octubre de 2007, en www.state.gov.

¹⁰⁵ Iniciativa Mérida, Departamento de Estado de Estados Unidos, en www.state.gov/j/inl/merida; y “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Servicio de Investigación del Congreso, 15 de agosto de 2011. Ver también, “Iniciativa Mérida”, nota informativa, Embajada de Estados Unidos en México, <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.

¹⁰⁶ Crisis Group, Informe sobre América Latina N°45, *Colombia: ¿Por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012

¹⁰⁷ “Aprueban el Presupuesto 2012; castigan el gasto social”, *Excelsior*, 17 de noviembre de 2012. El presupuesto federal de 2012 otorgó los siguientes importes en millones de pesos: Secretaría de la Defensa Nacional, 55,610 (\$4.2 mil millones); Secretaría de Seguridad Pública, 40,536 (\$3.1 mil millones); Secretaría de Marina, 19,679 (\$1.5 mil millones); Procuraduría General de la República, 14,905 (\$1.1 mil millones); Poder Judicial de la Federación, 45,832 (\$3.5 mil millones).

causado tanto sufrimiento en México”, dijo Feeley, del Departamento de Estado de Estados Unidos. “La Iniciativa Mérida es un convenio del Estado de Derecho, sin precedente, entre los Estados Unidos y México, que enfrenta al crimen organizado y a la violencia asociada”¹⁰⁸.

La cooperación también aumentó el intercambio de inteligencia sobre individuos sospechosos, los oficiales dicen. Estados Unidos tiene una de las oficinas de la DEA más grandes en el mundo en México, así como agentes de la ATF, de la Oficina Federal de Investigación (FBI), del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). El servicio de inteligencia estadounidense llevó a la confiscación por parte de las fuerzas mexicanas de muchos decomisos y el arresto y asesinato de grandes capos, incluido Arturo Beltrán Leyva, agentes dicen¹⁰⁹. No obstante, estas acciones en contra de los cárteles pronto provocaron una violenta reacción.

B. Escalada

En mayo de 2008, nueve balas fueron disparadas a corta distancia contra el coordinador de seguridad regional de la Policía Federal, Edgar Millán, cuando entraba en su casa en la Ciudad de México. El sicario había entrado a la casa de Millán con llaves proporcionadas por un oficial corrupto. Después de que los guardaespaldas arrestaran al pistolero, dicen que Millán, gravemente herido, comenzó a interrogar a su propio asesino. Sin embargo, perdió el conocimiento antes de recibir alguna respuesta y murió horas después en el hospital¹¹⁰. El asesinato, supuestamente ordenado por el capo Arturo Beltrán Leyva, trastornó profundamente al establecimiento. Que el policía más importante del país pudiera ser asesinado en su propia casa demostraba que los cárteles representaban una amenaza al establecimiento más peligrosa que lo que muchos se habían imaginado. Otros ataques y atentados se produjeron poco después, incluyendo la emboscada y asesinato de siete policías federales el mismo mes y el asesinato de once soldados en Monterrey en octubre de ese año¹¹¹. Para el término del gobierno de Calderón, hombres armados habían asesinado a más de 2,800 policías y más de 350 soldados y marinos¹¹².

El aumento de los ataques en contra de las fuerzas de seguridad coincidió con un fuerte incremento en el total de homicidios por rivalidad delincuencia, una escalada que continuaría durante los siguientes cuatro años. Un estimado gubernamental encontró que en el 2007 hubo 2,826 homicidios por rivalidad delincuencia, y en el

¹⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, Washington D.C., 12 de diciembre de 2012.

¹⁰⁹ Declaración del administrador encargado de la DEA, Michele M. Leonhart, sobre la muerte del líder del cartel mexicano, Arturo Beltrán Leyva, DEA, 17 de diciembre de 2009 (en inglés).

¹¹⁰ Entrevistas de consultor de Crisis Group en capacidad previa, investigadores federales tras el asesinato del 8 de mayo de 2008.

¹¹¹ “Ven ‘cacería’ kaibil en homicidio de militares”, *El Universal* (México), 22 de octubre de 2008.

¹¹² “Relación de personal fallecido en la aplicación de la campaña permanente contra el narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de Dic. 2006 al 30 Nov. 2012”, Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/pnal_fallecido.pdf; El conteo del periódico *Reforma* sobre los asesinatos supuestamente relacionados con los cárteles incluía alrededor de 2,981 policías durante el mandato de Calderón, “Matan a 21 Cada Día”, 30 de noviembre de 2012; un segundo periódico estimó 2,894, “27 Ejecutados al día”, *Milenio*, 1 de diciembre de 2012.

2010 hubo 15,272¹¹³. La violencia no estaba distribuida de manera uniforme a través del territorio mexicano sino que se concentrada en los estados a lo largo de la frontera con Estados Unidos y en la Sierra Madre Occidental. Los lugares con más asesinatos podían variar anualmente. Algunos estados tuvieron más ataques en contra de las fuerzas de seguridad; otros, más lucha entre cárteles; y otros más ataques en contra de periodistas y defensores de los derechos humanos, dando así una señal acerca de las diferentes dinámicas locales de la violencia. De cualquier manera, los agentes antidrogas y analistas dicen que varios factores explican la escalada general de violencia después del 2008.

Primero, los cárteles reaccionaron ante el éxito temprano de la ofensiva de Calderón con una campaña de terror deliberada en contra de las fuerzas gubernamentales y de civiles. “Fue un proceso de intimidación”, dijo el ex jefe de operaciones internacionales de la DEA. “Querían enviar un mensaje. Si no cooperas, te vamos a meter unos balazos”¹¹⁴. La violencia incluía ataques contra civiles, aparentemente diseñados para estremer la voluntad del gobierno. En un incidente del 2008 comúnmente citado como un acto de terrorismo, asesinos arrojaron dos granadas de fragmentación a personas que participaban en la celebración del Día de la Independencia en una abarrotada plaza central de Morelia, capital del estado de Michoacán¹¹⁵. Las víctimas creyeron que las explosiones eran petardos hasta que vieron a personas cayendo al suelo cubiertas en sangre. Ocho murieron y más de 100 sufrieron heridas por impacto de los explosivos. Algunas quedaron discapacitadas. La atrocidad, supuestamente cometida por Los Zetas, fue particularmente alarmante puesto que era un ataque indiscriminado en contra de víctimas aleatorias. En los años siguientes, las personas alrededor de México se volvieron cautelosas al asistir a eventos públicos en plazas llenas¹¹⁶.

Tal derramamiento de sangre puso intensa presión en Calderón y su gabinete para reformular su estrategia. “Aquéllos han ciertamente sido momentos muy difíciles. Pero la pregunta es, ¿qué hubiera pasado si no hubiéramos comenzado con esta estrategia seis años atrás? Pienso que hubiéramos visto muchos más de esos casos, tristemente”, dijo Poiré, ex secretario de gobernación¹¹⁷.

Otro factor que alimentaba la violencia apunta hacia un desafío más fundamental. El gobierno intentó derrotar a los cárteles eliminando a sus líderes. Haciendo esto, pensaban, los cárteles se fragmentarían en unidades más pequeñas y fáciles de controlar. Esto es conocido entre agentes como “decapitación de cárteles”. El gobierno compiló una lista de los 37 principales jefes. Para el término de su mandato, 25 habían sido asesinados o arrestados. El problema fue que cuando las cabecillas de los cárteles eran muertos o arrestados, la violencia aumentaba, puesto que sus lugartenientes y los cárteles rivales luchaban por el control del territorio. Un ejemplo fue lo que ocurrió en el estado de Morelos, en la frontera con México, D.F. Si bien el capo Arturo Beltrán Leyva había utilizado por mucho tiempo la región de balnearios para aterrizar cargamentos de cocaína en ruta a Estados Unidos, había habido poca violencia por

¹¹³ En 2008, hubo 6,838; en 2009 hubo 9,614; “Base de datos por fallecimientos por presunta rivalidad delincriminal”, Procuraduría General de la República (PGR). La Procuraduría interrumpió la publicación de información después de septiembre de 2011.

¹¹⁴ Entrevista telefónica con Crisis Group, 19 de septiembre de 2012.

¹¹⁵ “Atentados en Morelia: Suman ocho muertos”, *El Universal* (México), 16 de septiembre de 2008.

¹¹⁶ En los años siguientes, varias ciudades cancelaron las celebraciones del Día de la Independencia por temor a la violencia; “Narcoviencia obliga a cancelar festejos patrios en municipios de SLP”, *Proceso*, 15 de septiembre de 2012.

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 17 de octubre de 2012.

rivalidad delincencial, puesto que no había rivales que lo desafiaran. Después de que marinos supuestamente lo mataron a tiros en diciembre de 2009, estalló una batalla por el territorio. La tasa de homicidio en el estado se disparó de 259/100,000 en el 2009 a 487 en el 2010¹¹⁸. Batallas similares vinieron después del fallecimiento de capos alrededor de México, desde Acapulco hasta Guadalajara.

Además, muchos lugartenientes que reemplazaron a los jefes de cárteles abatidos son de una generación más joven e incluso más conflictiva y violenta que sus predecesores. Se consideraba que Ignacio “Nacho” Coronel, de 56 años de edad, prefería los acuerdos por encima de las matanzas mientras manejaba su imperio del narcotráfico desde Guadalajara. Sin embargo, después de que los soldados lo mataron en el 2010, sus lugartenientes se renombraron a sí mismos como el “Cártel de Jalisco Nueva Generación” y condujeron una serie de masacres para tratar de controlar la ciudad¹¹⁹. Esta dinámica hizo que el objetivo de Calderón de recuperar el territorio de los cárteles fuera extremadamente difícil de alcanzar. Si el gobierno no atacaba, los cárteles consolidaban su poder. Pero cuando se lanzaba una ofensiva, los carteles se volvían más violentos, con tiroteos y asesinatos en masa e intimidando al público. Por consiguiente, Calderón cambió su retórica centrada principalmente en la confrontación a una centrada en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad. El objetivo correcto pero uno mucho más difícil de lograr a corto plazo.

C. *Los retos de la policía y la justicia*

Cuando Calderón asumió el cargo, heredó una policía federal de sólo 6,000 agentes, 31 fuerzas estatales, y más de 2,000 cuerpos policiales municipales que variaban extensamente desde grupos de menos de diez agentes en pueblos remotos en las montañas hasta aquéllos en grandes ciudades con miles bajo mando municipal. Calderón y el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, eran fuertes críticos de la policía municipal, que, decían, eran a menudo mal pagados, mal entrenados y corruptos¹²⁰. Varios escándalos transmitidos en vídeo apoyaban las acusaciones de que la policía municipal era sucia. Uno de ellos mostraba a agentes locales secuestrando a tres hombres de un hotel, quienes fueron luego encontrados asesinados en el estado de Jalisco. Otro mostraba a la policía secuestrando a su propio alcalde de su casa en el municipio acomodado de Santiago, antes de que su cuerpo fuera arrojado en una calle cercana. “Hoy en el país hay un carrito que se mueve, nada más que la gasolina no la pone el Estado mexicano; es decir, el déficit por salario en las policías municipales rebasa los 1,200 millones (\$94 millones) de pesos mensuales, y esto es, o corrupción, o es financiado por la parte criminal”, dijo García Luna¹²¹.

Calderón intentó reorganizar a las fuerzas policíacas y el sistema de justicia de diversas maneras. Primero, en junio de 2008, tras presiones de grupos de la sociedad civil, suscribió enmiendas a la Constitución para reformar por completo el sistema de justicia criminal, pasando de un proceso a puerta cerrada basado en argumentos escritos a un sistema de juicio público con argumentos orales. Estas reformas estaban dirigidas a romper con un viejo vicio de depender de confesiones forzadas y de

¹¹⁸ Tasas de homicidios registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹¹⁹ Los asesinatos relacionados con los cárteles en Jalisco se dispararon de 212 en 2009, el año anterior a la muerte de Coronel, a 776 en 2011, el año posterior, según el conteo realizado por el periódico *Reforma*.

¹²⁰ “García Luna: aporta el crimen 14 mil mdp a salario policial”, *Milenio*, 13 de octubre de 2011.

¹²¹ *Ibid.*

obligar a construir casos apropiados, así como para acelerar los juicios y garantizar a los acusados una audiencia más justa. La idea era hacer más difícil a los cárteles de sobornar a los jueces. “Yo veo que sí reduce, en alguna medida, el problema de impunidad, porque es más complicado en una audiencia pública dictar una sentencia absolutoria cuando a todas luces alguien es culpable”, dijo José Arturo Salinas, un legislador del PAN que se especializa en reforma legal. “Hay presión social hacia un juez”¹²². Sin embargo, las cortes tienen hasta el 2016 para implementar los cambios, y éstos habían tenido un efecto limitado hacia el final del mandato de Calderón¹²³.

En algunos estados en donde los juicios orales fueron introducidos, como Chihuahua, los procuradores también encontraron más difícil condenar a supuestos miembros de cárteles por falta de evidencia. Las limitaciones del sistema fueron expuestas en un trágico episodio en Ciudad Juárez, en el cual Marisela Escobedo había iniciado una campaña pública para obtener justicia en el caso de su hija de diecisiete años de edad, cuyos restos fueron encontrados quemados y desmembrados en un bote de basura en el 2009. Escobedo acusó al ex-novio de su hija, Sergio Barraza, un hombre supuestamente vinculado a Los Zetas, y pidió a la policía que lo arrestara. Barraza inicialmente confesó el crimen y condujo a la policía a los restos. Durante el juicio, no obstante, dijo que había sido torturado, y un panel de tres jueces lo libero por falta de evidencia. Escobedo llevó a cabo una campaña para que hubiera una nueva condena, tiempo durante el cual reportó haber recibido amenazas de muerte. En el 2010, fue muerta a tiros frente al Palacio de Gobierno; Barraza fue sospechoso de haber participado¹²⁴. En medio de protestas públicas, los tres jueces que lo habían dejado en libertad renunciaron. En noviembre de 2012, soldados mataron a Barraza y otras tres personas sospechosas de ser miembros de Los Zetas en un enfrentamiento en el estado de Zacatecas¹²⁵.

Para mejorar la policía y que así pudieran construir mejores casos, Calderón también introdujo un proyecto de reforma en octubre de 2010, en donde proponía poner a las fuerzas municipales bajo el mando de la autoridad estatal e imponerles estándares nacionales. Sin embargo, el proyecto se quedó estancado en el Congreso y no fue aprobado durante su mandato. Su gobierno también introdujo exámenes de confianza a nivel nacional, incluyendo detectores de mentiras y pruebas de drogas, pero un procedimiento para lidiar con aquéllos que no aprobaran no fue claramente definido. Procedimientos denominados “exámenes de confianza” fueron aplicados a 333,540 policías locales, estatales y federales, pero del 15 por ciento –alrededor de 50,000– que reprobó, sólo el 20 por ciento ha sido separado de los cuerpos policiales¹²⁶. Los policías federales y los soldados arrestaron a un número importante de policías municipales, acusando a muchos de trabajar con el crimen organizado. Una redada en junio de 2009 detuvo a 92 policías municipales acusados de colaborar con

¹²² Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 25 de septiembre de 2012.

¹²³ “Tendremos juicios orales penales el 2016 en todo el país”. Entrevista con María de los Angeles Fromow, secretaria técnica, Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (CETEC), Foro Jurídico (en línea), febrero de 2012.

¹²⁴ “El asesinato de Marisela Escobedo, la madre mexicana que protestó demasiado”, *El País*, 8 de octubre de 2012.

¹²⁵ “Que me maten, pero aquí”, *El País*, 19 de diciembre de 2010; “Renuncian los tres jueces que dejaron libre al asesino de Rubí Marisol Frayre (Escobedo)”, *La Jornada*, 15 de marzo de 2011; “Abaten a asesino de hija de activista”, *Reforma*, 22 de noviembre de 2012.

¹²⁶ “Siguen en activo 80% de los policías reprobados en confianza: SNSP”, *Proceso*, 6 de noviembre de 2012. Estas cifras son del gobierno.

Los Zetas en el estado de Hidalgo¹²⁷. En diciembre de 2011, fueron despedidos 100 trabajadores administrativos y los 900 policías en la ciudad puerto de Veracruz bajo cargos de corrupción, y más recientemente, 158 policías locales fueron arrestados en el estado de Durango por supuestos vínculos con el crimen organizado¹²⁸.

Muchas autoridades estatales y municipales despidieron o procesaron a un gran número de su propia policía. En muchos casos, los gobernadores y alcaldes nombraban a oficiales militares como jefes de policía, una política fomentada por el gobierno federal. Estos oficiales militares, quienes estaban retirados o con permiso de ausencia, tomaron control de las fuerzas policíacas en ciudades incluyendo Tijuana, Ciudad Juárez, Cancún y Monterrey, y en estados como Aguascalientes, Tamaulipas, San Luis Potosí, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Colima, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas. Muchos de ellos contrataron a soldados como sus oficiales.

El municipio obrero de Guadalupe en las afueras de Monterrey fue un caso extremo en el cual la gran mayoría de la policía fue reemplazada con soldados. El ex-coronel del Ejército Enrique Alberto San Miguel, nombrado secretario de seguridad pública del municipio en abril de 2011, inmediatamente despidió al 95 por ciento de los 700 oficiales de policía, creyendo que la mayoría trabajaban para Los Zetas. 87 fueron encarcelados, acusados de crimen organizado y otros crímenes. San Miguel contrató a 230 ex-soldados para reemplazarlos, expresando que prefería en gran medida a los soldados en lugar de a los oficiales civiles: “Una de las cosas que te imbuyen en el Ejército, aparte del sentido de responsabilidad, es la lealtad a las instituciones, a México, de honradez intachable, de valor, de arrojo, de espíritu de sacrificio, de espíritu de cuerpo. Porque tú creas aquí espíritu de cuerpo, haces que la gente, tu gente, se sienta orgullosa del uniforme, de la camiseta que porta¹²⁹.”

San Miguel nombró como su director de policía y segundo al mando al oficial y ex compañero en el Ejército Florencio Santos, un veterano de la campaña en contra de las guerrillas Zapatistas en el estado sur de Chiapas. Santos dijo que cuando tomó el mando, la corrupción había sido tan severa que Los Zetas se movían abiertamente por los barrios de Guadalupe. “Era una cosa exagerada cuando yo llegué. Cuando yo llegué, yo pregunté, ¿y esos qué son? Yo pensé que eran elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones porque andaban de civil y armados. Y ellos me dicen, ‘no, pues que son Zetas’. ¿Y cómo es posible?”¹³⁰.

La nueva policía militarizada atacó a Los Zetas en Guadalupe, provocando una respuesta feroz. En los primeros siete meses, hombres armados asesinaron a trece oficiales y destruyeron docenas de coches de la policía con balas y granadas. Santos sobrevivió varias emboscadas en donde su vehículo blindado recibió fuertes disparos. Describió a Los Zetas como:

... una guerrilla urbana bajo la clandestinidad. Traen AK-47s. Traen Galils también. Traen carabinas. Traen buenas armas, a comparación de como estamos nosotros armados. Nosotros no teníamos armamento [porque] el mismo Estado no lo

¹²⁷ “Quedaron a disposición de la SIEDO 92 policías aprehendidos en Hidalgo”, *La Jornada*, 26 de junio de 2009.

¹²⁸ <http://univisionnews.tumblr.com/post/14698225283/mexico-veracruz-fires-its-entire-police-force>; “Detienen a 158 policías ligados al narco”, *Excelsior*, 19 de enero de 2013.

¹²⁹ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, Guadalupe, Nuevo León, 10 de abril de 2012.

¹³⁰ *Ibid.*

permitía porque había desconfianza (...) lo máximo aquí, es calibre.50. Son de francotirador, para derribar aviones¹³¹.

Después de una poderosa campaña en contra de Los Zetas durante dieciocho meses, San Miguel dice haber reducido en gran medida su poder en Guadalupe y de haberlos forzado a huir hacia otros municipios. A pesar de que están fuertemente armados, dice San Miguel, cuando Los Zetas se enfrentan contra adversarios entrenados y disciplinados, huyen. “Atacan en forma cobarde. Ellos son extremadamente peligrosos si tú estás desarmado, si tú estás en desventaja. Pero [es diferente] si estás armado y tienes decisión y sales a buscarlos”, agregó¹³². Sin embargo, mientras que los soldados en uniforme de policía pueden haber reforzado algunos municipios a corto plazo, los críticos reclaman que esta política no es lo mismo que tener a una policía debidamente entrenada y capacitada que pueda construir casos sólidos ante los procuradores y los tribunales¹³³. Sin experiencia policial, los soldados pueden cumplir el objetivo de encontrar y destruir al enemigo, lo cual puede quebrantar en lugar de reforzar el Estado de Derecho.

El gobierno de Calderón presentó a la Policía Federal reforzada de 38,000 hombres y mujeres como la fuerza ejemplar de la nación. Sin embargo, a finales de su gobierno en el 2012, dos escándalos mancharon su reputación. Primero, en junio, agentes adscritos al aeropuerto internacional de la Ciudad de México dispararon a tres de sus colegas en una concurrida terminal y luego huyeron mientras que los transeúntes y usuarios se escondían detrás de las mesas. El jefe de la Policía Federal dijo que habían llevado a cabo los asesinatos para un cártel y que trataban de proteger una carga de contrabando de cocaína de Colombia¹³⁴. Después, en un incidente internacional, catorce policías federales atacaron a dos agentes de la CIA y a un capitán de la Marina mexicana en agosto mientras conducían hacia una sesión de entrenamiento en una base cerca de la Ciudad de México¹³⁵. La policía, vestida de civil, disparó repetidamente contra el coche, que tenía placas diplomáticas, pero los agentes estadounidenses lograron escapar. Los catorce policías federales fueron arrestados y acusados de intento de asesinato. Un funcionario de los Estados Unidos dijo que sospechaba que un cártel les pagó¹³⁶.

A finales de la administración de Calderón, las fuerzas de seguridad habían detenido las actividades de 25 de los capos más importantes y confiscado cantidades récord de narcóticos y efectivo, incautando de los cárteles 114 toneladas de cocaína, 11,000 toneladas de marihuana y 75 toneladas de metanfetaminas, así como \$1 mil millones, más de 100,000 carros, 515 barcos y 578 aviones¹³⁷. La oficina de aduanas y la patrulla fronteriza de Estados Unidos encontraron cantidades similares en su frontera

¹³¹ Ibid.

¹³² Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, Guadalupe, Nuevo León, 4 de mayo de 2012.

¹³³ Entre los numerosos llamados para tener una mejor policía en lugar de soldados está el del especialista en seguridad y columnista Jorge Luis Sierra, “Menos soldados, mejores policías”, *El Universal*, 27 de marzo de 2007.

¹³⁴ “Balacera en Aeropuerto del DF; matan a tres policías”, *Proceso*, 25 de junio de 2012.

¹³⁵ La Policía Federal le disparó a los agentes el 24 de agosto de 2012, en Tres Marias, Morelos. Entrevistas de Crisis Group, Policía Federal mexicana y agentes estadounidenses, México, D.F., 24-30 de agosto de 2012.

¹³⁶ “U.S. suspects Mexico cartel in CIA agent shooting”, Associated Press, 2 de octubre de 2012.

¹³⁷ Calderón anunció las cifras de decomisos en su último discurso del Estado de la Unión, 1 de septiembre de 2012; transcripción proporcionada por la Presidencia.

suroeste. Por ejemplo en el 2010, agentes estadounidenses incautaron 4.5 toneladas de metanfetaminas, 905 kilogramos de heroína, 1,500 toneladas de marihuana y 17.8 toneladas de cocaína. Esto es comparable con las 2.7 toneladas de metanfetaminas, 449 kilogramos de heroína, 1,046 toneladas de marihuana y 27 toneladas de cocaína incautadas en el 2006¹³⁸.

Los agentes estadounidenses podrían haber alcanzado éxitos importantes en la búsqueda de narcóticos gracias a un mayor número de oficiales, o tal vez porque hubo más drogas que iban hacia el norte a través de México. Las diferentes cantidades también podrían reflejar cambios en el consumo. Se confisco más marihuana y menos cocaína, lo cual corresponde a estudios cuantitativos sobre el patrón de consumo de drogas en los Estados Unidos, que han mostrado que hay más personas diciendo que han fumado marihuana y menos que han aspirado cocaína¹³⁹. Con tales cifras, los críticos sostienen que a pesar de todos los esfuerzos desplegados en la ofensiva de Calderón, no se produjo un impacto significativo en el volumen total de drogas destinadas a los Estados Unidos¹⁴⁰.

¹³⁸ Las cifras sobre incautaciones están detalladas en “National Drug Threat Assessment”, un reporte por National Drug Intelligence Center, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2011.

¹³⁹ Ver el “National Survey on Drug Use and Health”, Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, años 2009 a 2011.

¹⁴⁰ Eduardo Porter, “Numbers Tell of Failure in Drug War”, The New York Times, 3 de Julio de 2012.

IV. Sufrimiento humano y daño social

Irma Hidalgo, una maestra en Monterrey, estaba con sus dos hijos en enero de 2011 cuando hombres armados irrumpieron en su casa. Describió como entre diez a doce hombres armados, algunos vestidos con uniforme de policías, ataron a la familia y se apropiaron de todos los objetos de valor. Cuando preguntaron cual de sus hijos era el mayor, su primogénito, un muchacho de dieciocho años que estudiaba filosofía en la universidad, alzó su brazo. Los hombres se lo llevaron también a él. Al día siguiente, Hidalgo recibió una llamada telefónica pidiendo dinero para su liberación; llamó a familiares y amigos para recaudarlo; luego entregó el dinero para el rescate. A pesar del pago, su hijo no fue liberado. Incierta sobre si su hijo estaba vivo, visitó la morgue después de cada masacre o tiroteo y dio muestras de su ADN a diversas bases de datos alrededor de México para que pudiese ser comparado con cuerpos no identificados. Pero dos años después del secuestro, no ha sabido nada. Dijo:

Ellos no saben qué daño hacen. Mi hijo menor, mis padres, mi esposo, todos estamos en el psiquiatra con medicamentos. Dejé de trabajar. Mis padres consumiéndose cada día, esperando no morir antes de que llegue Roy¹⁴¹.

El caso de Hidalgo es trágicamente típico. En las ciudades y estados plagados por la violencia, como Monterrey, misteriosos grupos armados han estado involucrados en miles de crímenes en contra de civiles no vinculados con el narcotráfico. En muchos casos, las pandillas están ligadas con los cárteles, pero puede ser difícil para los investigadores estar seguros de dónde provienen. En muchos casos, los delincuentes se visten con uniformes de policías o militares, haciendo dudar a las personas acerca de con quiénes están tratando. Algunos secuestros pueden ser desapariciones forzadas perpetradas por las autoridades; algunos, para obtener dinero; y se cree que otros son casos de reclutamiento forzado para los cárteles. Puesto que muy pocos crímenes son resueltos, es difícil conocer el detalle de cada caso. El nivel abismal de impunidad nubla el origen sobre las tragedias¹⁴².

A. Impunidad

México sufre de una baja tasa de investigación e identificación para casi todos los crímenes, incluidos los graves delitos como el asesinato. Un informe estimó que la tasa de impunidad nacional para homicidios cometidos durante el 2010 fue del 80.4 por ciento, con la peor tasa –96.4 por ciento– en el estado de Chihuahua¹⁴³. Estas cifras reflejan un viejo problema policial. Un informe coordinado por Mariclaire Acosta, directora de Freedom House en México, y publicado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal muestra que las tasas de impunidad han empeorado desde el 2006 – el mismo periodo de la violencia relacionada con los cárteles¹⁴⁴. Un

¹⁴¹ Entrevista de asesor de Crisis Group en capacidad previa, Monterrey, Nuevo León, 13 de mayo de 2012. Ver también “Mexico massacre highlights unknown drug war victims”, Reuters, 14 de mayo de 2012; “Exigen resolver casos de desaparecidos”, *Reforma*, 11 de enero de 2013.

¹⁴² Informes adicionales enfocados principalmente en el tema de este capítulo incluyen: “Armed with Impunity: Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico”, Trans-Border Institute (TBI), julio de 2012; y “Exigiendo Justicia y Dignidad: Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en México”, Amnistía Internacional, 2010.

¹⁴³ “Seguridad y Justicia en los estados”, *México Evalúa*, 26 de marzo de 2012.

¹⁴⁴ “La impunidad crónica en México. Una aproximación desde los derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012. Ver también, Guadalupe Barrera, “Enfrentar la

factor es que el gran número de asesinatos abruma a los sistemas de la policía y de la justicia. Pero el bajo número de crímenes investigados también refleja que los cuerpos militares con frecuencia matan a los presuntos delincuentes en lugar de arrestarlos, por lo que menos sobreviven para hacer frente a un proceso judicial. En abril de 2012, la administración de Calderón aprobó y emitió protocolos con respecto al uso de la fuerza y a la protección de víctimas y detenidos, pero los grupos de derechos humanos los consideran incompletos, puesto que no incorporan las recomendaciones presentadas por organismos internacionales de derechos humanos¹⁴⁵.

Se ha reportado un gran número de desapariciones que son difíciles de clasificar, y mucho más de resolver. En febrero de 2013, el gobierno de Peña Nieto anunció que tenía un registro de 26,121 desapariciones reportadas que ocurrieron durante el sexenio de Calderón¹⁴⁶. El registro había sido compilado durante el periodo de Calderón pero no había sido hecho público, de acuerdo a Lía Limón, la nueva sub secretaria para asuntos legales y derechos humanos de la Secretaría de Gobernación. Los funcionarios del gobierno trabajarán para verificar esos registros, según dijo Lía Limón. Las cifras son aún más altas que aquéllas presentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que había reportado 16,076 desapariciones y 6,109 cuerpos no identificados durante los primeros cinco años y medio del periodo de Calderón.

Es difícil estimar cuántas de estas desapariciones están conectadas con la lucha entre los cárteles y las fuerzas de seguridad, pero los defensores de derechos humanos dicen que el número es considerable. José Luis Mastretta, director de desarrollo institucional en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, observó:

Ha habido dos momentos importantes en la historia reciente del país donde se ha hablado de desapariciones forzadas. La década de los setentas en la que se habla de desapariciones forzadas específicamente sobre el caso de guerrillas y de grupos fuera del sistema. Y [en] épocas más recientes, las desapariciones pueden ser desapariciones forzadas, es decir, desapariciones en las que al parecer hay una autoridad detrás o con la aquiescencia de esta autoridad se está llevando a cabo la desaparición. Pero también se está hablando mucho de desapariciones de personas por grupos de criminales¹⁴⁷.

Dentro de esta proliferación de números, las estimaciones de los asesinatos relacionados con los cárteles han variado extensamente. El número nacional de muertes relacionadas con la violencia de cárteles ha sido registrado por los periódicos mexicanos desde el 2004. Los fotógrafos y reporteros llegaban a la escena del crimen, y cuando parecía que había signos de un asesinato asociado con el crimen organizado, lo registraban como “ejecución”. Los recuentos nacionales eran conocidos como “ejecutómetros”. Los defensores de derechos humanos son críticos con respecto al término, el cual, dicen, es insensible e insinúa que la víctima podría ser culpable de un delito. Sin embargo, muchos dicen que los conteos llevados por los medios de

impunidad: La promesa de una nueva justicia penal en México”, en “Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México”, Mariclaire Acosta (ed.), reporte de investigación, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), agosto de 2011.

¹⁴⁵ “Entra en vigor protocolo para trato de detenidos”, *El Universal*, 23 de abril de 2012. Ver también, “Incompletos protocolos presidenciales para el uso de la fuerza policiaca”, *Milenio*, 23 de mayo de 2012.

¹⁴⁶ Francisco Resendiz, “Confirma SG más de 26 mil desaparecidos de 2006 a 2012”, *El Universal*, 27 de febrero de 2013.

¹⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, Monterrey, Nuevo León, 19 de octubre 2012.

comunicación revelaron de manera conveniente el nivel del problema. “La ley obliga a las autoridades a investigar de oficio los homicidios, y no hay investigaciones... eso fue llenado por los medios”, dijo Mariclaire Acosta¹⁴⁸.

Por mucho tiempo, el gobierno no dio cifras propias de los asesinatos relacionados con los cárteles, haciendo al público dependiente de los conteos de los medios de comunicación. Después de presiones de la sociedad civil¹⁴⁹, la Procuraduría General de la República finalmente publicó una base de datos en enero de 2011, la cual actualizó en septiembre; en ella, los funcionarios evaluaban cuáles eran los asesinatos que pudieron haber sido causados por los cárteles o por las fuerzas de seguridad peleando contra aquéllos. Enumeró, hasta esa fecha, 47,515 homicidios vinculados a la violencia con los cárteles. Esto resultó incluso un número más alto que los números de los periódicos. La base de datos dividía las muertes en tres categorías: aquéllos muertos en emboscadas o ataques directos; aquéllos que habían sido secuestrados y asesinados; y aquéllos que murieron en tiroteos, a menudo en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad.

La Procuraduría General de la República anunció luego que no publicaría más estimaciones sobre homicidios por rivalidad delincencial, y Calderón explicó en entrevistas que esto se hacía para evitar la estigmatización de las víctimas¹⁵⁰. El gobierno de Peña Nieto, sin embargo, ha reanudado la presentación de información sobre los homicidios relacionados con los cárteles; su primer conteo, publicado en febrero de 2013, enumeró más de 1,000 homicidios, respectivamente, en diciembre de 2012 y enero de 2013.

Mientras que hay argumentos en contra de publicar estimaciones dudosas sobre las matanzas relacionadas con los cárteles, la falta de números concretos hace difícil el diseño e implementación de políticas para reaccionar ante las demandas de un movimiento, cada vez mayor, de víctimas y familiares. Por ejemplo, si no existen estadísticas fiables sobre el número de personas afectadas por la violencia relacionada con los cárteles, es difícil calcular los recursos necesarios para la compensación de víctimas. Varios grupos anti-crimen han presionado para que se haga justicia hacia las víctimas del secuestro y otras desde la década de 1990. En los años 2004 y 2008, grandes manifestaciones contra el crimen congregaron a cientos de miles en las calles de Ciudad de México¹⁵¹. Un nuevo movimiento centrado específicamente en víctimas de la violencia relacionada con los cárteles surgió después del asesinato de Francisco Sicilia en el 2011, un estudiante de administración médica de 24 años, en la ciudad balnearia de Cuernavaca.

Hombres armados de un cártel de la droga secuestraron y asesinaron a Francisco Sicilia junto con seis amigos, supuestamente por haber entrado en un bar propiedad de un traficante y haber sostenido una riña con el gerente y el personal del establecimiento¹⁵². El padre de Francisco, Javier, es un reconocido poeta y escritor, y la

¹⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 19 de diciembre de 2012

¹⁴⁹ Uno de estos grupos fue México Unido contra la Delincuencia. “Pide México Unido transparentar cifras sobre la violencia”, Organización Editorial Mexicana, 10 de enero de 2012. La universidad más grande México, UNAM, presentó a Calderón un conjunto de propuestas para mejorar las políticas de seguridad, incluyendo la necesidad de una base de datos clara sobre las víctimas. “UNAM entrega proyecto sobre seguridad a Calderón”, *Universia Noticias*, 6 de septiembre de 2011.

¹⁵⁰ David Lunhow, “Mexico Drug Violence Shows Decline”, *Wall Street Journal*, 14 de junio de 2012.

¹⁵¹ El consultor de Crisis Group en capacidad previa cubrió las marchas anticrimen tanto en 2004 como en 2008. Ver: *Mass anti-crime rallies in Mexico*, BBC, 31 de agosto de 2008.

¹⁵² Entrevista de Crisis Group, Javier Sicilia, Cuernavaca, Morelos, 29 de septiembre de 2012.

muerte de su hijo se convirtió en noticia nacional. Javier Sicilia convocó a vigili­as con velas para las víctimas, y después de una respuesta masiva, emprendió una caravana por todo México, llenando las plazas con familiares de las víctimas. Más tarde, llevó las vigili­as a Estados Unidos. Los manifestantes, que se hacían llamar el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, se reunieron con el Presidente Calderón y otros políticos de alto nivel para exigir un mejor trato a las víctimas. Sicilia explicó:

Primero, fundamental, es la visibilización de las víctimas y de la emergencia nacional. No estaban en la conciencia ni de los ciudadanos ni de los políticos. Estaban como una abstracción y como un horror, pero sin humanidad. Les dimos rostro. Les dimos humanidad a las víctimas. Les dimos la primera justicia que se le debía a los seres humanos, que es el consuelo, el hacerse sentir que eran dignos y que nosotros reconocíamos su dolor¹⁵³.

El movimiento de Sicilia enfatizaba que muchas víctimas de la violencia de cárteles no eran ni delincuentes ni miembros de las fuerzas de seguridad. Cuando los sicarios matan suelen disparar cientos de balas, alcanzando no sólo a sus blancos, pero también a gente conduciendo de cerca o trabajando en puestos callejeros. En ocasiones, las víctimas parecían estar sentados inocentemente en restaurantes o tiendas y eran asesinados accidentalmente o porque los criminales no querían que hubieran testigos. Sin embargo, muchos familiares de aquellas personas asesinadas se sentían estigmatizados por la suposición que la mayoría de los muertos debían estar involucrados con los cárteles. Algunas familias estuvieron particularmente molestas cuando Calderón dio en el 2010 un discurso alegando que la gran mayoría de las personas asesinadas eran criminales, a pesar del hecho que pocos de los asesinatos habían sido resueltos¹⁵⁴.

Sicilia y otros presionaron para que se promulgara una nueva ley de víctimas que mitigara estos problemas. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad trabajó con miembros del Congreso en una ley que tiene como objetivo, entre otras cosas, obligar al gobierno a compensar los gastos incurridos en la búsqueda por los desaparecidos. El Congreso aprobó el proyecto de ley, pero Calderón la devolvió al Congreso con puntos para revisión, dejándola estancada. Fue resucitada en enero de 2013, y Peña Nieto rápidamente la firmó¹⁵⁵. La ley, que cubre crímenes perpetrados por las fuerzas de seguridad, entre otros, es un gran paso hacia adelante en la atención que se le proporciona a las víctimas. Su promulgación fue aclamada por el movimiento de Sicilia y por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aunque una reforma fue inmediatamente propuesta para superar algunas de sus limitaciones¹⁵⁶.

¹⁵³ Entrevista de Crisis Group, Cuernavaca, Morelos, 29 de septiembre de 2012.

¹⁵⁴ Calderón pronunció el discurso el 16 de abril de 2010 en un foro de turismo internacional, diciendo que más del 90 por ciento de las personas muertas por los cárteles eran criminales. “Son menos, los civiles caídos en el fuego cruzado contra la delincuencia: Calderón”, *Milenio*, 16 de abril de 2010.

¹⁵⁵ Ley General de Víctimas, 9 de enero de 2013, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf.

¹⁵⁶ “Palabras del MPJD al ejecutivo por la publicación de la ley general de víctimas”, discurso de Javier Sicilia, 9 de enero de 2013; “La ONU-DH saluda expedición de Ley General de Víctimas”, OHCHR en México, comunicado de prensa, 9 de enero de 2013. Ver también, “Con pendientes técnicos, arranca ley de víctimas”, Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, comunicado de prensa, 8 de febrero de 2013.

En noticias más preocupantes, grupos en algunas comunidades rurales han comenzado a armarse para combatir la violencia, la extorsión y los secuestros perpetrados por el crimen organizado. Los grupos de “autodefensa” aparecieron por primera vez en la comunidad michoacana de Cherán en el 2011 y se propagaron a al menos tres otros pueblos en el estado en el 2012¹⁵⁷. En enero y febrero de 2013, grupos armados fueron formados en comunidades en Guerrero y Oaxaca¹⁵⁸. Un grupo en el pueblo de Ayutla, Guerrero, “arrestó” a más de 50 supuestos criminales y llevó a cabo “juicios públicos” en febrero¹⁵⁹. Si bien esta reciente evolución refleja la creciente frustración de los ciudadanos azotados por la violencia, la “justicia por propia mano” plantea un serio desafío al Estado de Derecho y al monopolio sobre el uso de la fuerza por parte de las autoridades en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos dijo que existe “una línea muy tenue entre estas organizaciones de autodefensa y los grupos paramilitares”¹⁶⁰.

B. *Abusos militares*

Durante la ofensiva, los militares enviados a combatir a los cárteles fueron acusados de un creciente número de crímenes, incluyendo asesinatos, desapariciones forzadas, violaciones sexuales, robos y torturas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 182 quejas en contra del Ejército y la Armada en el 2006, una cifra que se disparó a 1,626 en el 2011¹⁶¹. Varios casos de alto perfil de asesinatos cometidos por militares han llegado a procesos judiciales. En uno, diecinueve soldados fueron arrestados después de asesinar a tiros a dos mujeres y tres niños que viajaban a lo largo de un camino rural en ruta hacia un funeral en el estado de Sinaloa en el 2007. Las víctimas no se habían detenido en un retén, dijo el Secretario de la Defensa Nacional. En el 2011, una corte militar dictó penas de prisión en contra de catorce de los diecinueve soldados que van desde los 16 hasta los 40 años¹⁶².

En otro incidente, los procuradores concluyeron que un grupo de soldados que peleaban contra presuntos narcotraficantes mataron a dos estudiantes cerca del prestigioso Tecnológico de Monterrey y, para esconder el crimen, sembraron armas en los cuerpos. “Se alteró la escena de la muerte de los dos estudiantes”, dijo Mastretta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. “En esta alteración de la escena surgen recomendaciones para el Ejército en la parte de que se inician los procedimientos de responsabilidad contra los elementos que estuvieron en esto... el caso sigue aún en la justicia militar”¹⁶³.

En otros casos, los soldados han sido acusados de asesinar o desaparecer a los sospechosos detenidos. En un incidente en Ciudad Juárez, supuestamente detuvieron a diez adolescentes y jóvenes y los presionaron para que les otorgaran informa-

¹⁵⁷ Jennifer González, “Mexican indigenous community takes on armed gangs”, Agence France-Presse, 7 de mayo de 2011.

¹⁵⁸ “PGR investigara los grupos de autodefensa en Oaxaca”, *El Universal*, 13 de febrero de 2013.

¹⁵⁹ Dudley Althaus, “Can vigilante justice save Mexico?”, *Global Post*, 3 de febrero de 2013.

¹⁶⁰ “Obligación de las autoridades brindar seguridad a la sociedad”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, comunicado de prensa, 17 de febrero de 2013.

¹⁶¹ Las estadísticas fueron proporcionadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a Crisis Group. En 2007, hubo 367 quejas; en 2008, 1,230; en 2009, 1,800; en 2010, 1,415.

¹⁶² La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) publicó un comunicado sobre el arresto de los soldados el 5 de junio de 2007. El tiroteo se llevó a cabo cerca del pueblo sinaloense de La Joya. “14 militares reciben sentencia por el homicidio de civiles en Sinaloa”, CNN, 4 de noviembre de 2011.

¹⁶³ Entrevista de Crisis Group, Monterrey, Nuevo León, 19 de octubre de 2012.

ción sobre las actividades de los cárteles. Todos fueron liberados con excepción de uno, que nunca fue visto otra vez. Los soldados negaron que alguna vez lo hubieran detenido. “Ahí tenemos un caso típico, sin lugar a duda, de desaparición forzada... tenemos los testigos”, dijo Gustavo de la Rosa, visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua¹⁶⁴. Human Rights Watch concluyó que en 149 de 249 casos que investigó, “la evidencia fuertemente indica que fueron desapariciones *forzadas* – lo que significa que actores estatales probablemente participaron en el crimen”. Y de esos, alrededor de 90 estuvieron en manos de la policía local¹⁶⁵.

También ha habido acusaciones de tortura y violación en contra de mujeres. En un caso destacado en Michoacán, soldados en búsqueda de sospechosos en un retén supuestamente raptaron a cuatro adolescentes, quienes dijeron que fueron llevadas a la base del Ejército, y que fueron drogadas y violadas en repetidas ocasiones¹⁶⁶.

Hay asimismo preguntas sobre los soldados que con frecuencia abaten a tiros a supuestos delincuentes durante las operaciones en contra de los cárteles, especialmente en el noreste, en donde tuvieron casi a diario tiroteos contra hombres armados de Los Zetas del 2010 al 2012. La Secretaría de la Defensa Nacional dijo que en los primeros cinco años del gobierno de Calderón, los soldados dieron muerte a 2,321 supuestos criminales¹⁶⁷. Este número elevado plantea preguntas sobre si el gobierno está tratando la amenaza de los cárteles como un problema delincencial, como dice, o como una cuestión de seguridad nacional en donde las tropas pueden disparar a discreción en contra de un enemigo armado. Si los agentes en servicio están disparando a matar, podrían estar violando la ley mexicana. Los soldados dicen que en todos los casos se estaban defendiendo. Las autoridades le prestan poca atención a estos sucesos a menos que familiares de las víctimas presenten quejas, por lo que la gran mayoría de estas muertes nunca son investigadas.

Esta seria situación fue abordada por el gobierno a través de la promulgación el 23 de abril de 2012 de un protocolo sobre el uso de fuerza, que establece que el personal militar debe disparar sus armas sólo en contra de aquéllos que representen un peligro serio e inminente de muerte o lesión, y cuando otras medidas menos extremas se vuelven insuficientes¹⁶⁸. Sin embargo, queda por ver si los militares cumplirán con dichas limitaciones en el terreno.

Todo esto ha traído muchas críticas en contra de las fuerzas armadas, antes consideradas como una de las instituciones más dignas de confianza en México. Protestas fueron organizadas en contra de una ofensiva del Ejército en diversos estados, incluyendo Michoacán, Nuevo León y Chihuahua. La policía dijo que los cárteles organizaron y pagaron algunas de las manifestaciones, pero muchos de los que protestaron clara-

¹⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

¹⁶⁵ “Mexico’s Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored”, Human Rights Watch, febrero de 2013.

¹⁶⁶ Las cuatro jóvenes dijeron que fueron secuestradas el 2 de mayo de 2007. La Comisión Nacional de Derechos Humanos dio detalles acerca de estas acusaciones el 14 de junio de 2007.

¹⁶⁷ La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) proporcionó esta cifra en un comunicado de prensa el 27 de diciembre de 2011. Corresponde al número de muertes ente el 1 de diciembre de 2006 y esa fecha. “14 militares reciben sentencia por el homicidio de civiles en Sinaloa”, CNN, 4 de noviembre de 2011.

¹⁶⁸ “Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2012.

mente no eran criminales¹⁶⁹. En noviembre de 2011, un grupo de abogados y activistas intensificaron la presión en contra de las fuerzas armadas al presentar una demanda llamando a la Corte Penal Internacional a investigar a Calderón por crímenes internacionales¹⁷⁰. Otros grupos de la sociedad civil también han desarrollado campañas para limitar la jurisdicción militar, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió un fallo afirmando que las cortes militares no deben tener competencia sobre las violaciones a los derechos humanos que afectan a la población civil¹⁷¹. En diciembre de 2011, Calderón hizo un llamado al personal militar a afrontar las cortes civiles si son acusados de crímenes en contra de civiles – un cambio importante a una práctica mexicana de mucho tiempo atrás¹⁷². Siguiendo su ejemplo, la Suprema Corte de Justicia remitió a cortes civiles varios casos en contra de tropas y oficiales en el 2012¹⁷³.

C. *Periodistas y defensores de los derechos humanos*

La violencia relacionada con los cárteles ha sido particularmente perjudicial para aquéllos cuyo trabajo se lleva a cabo en zonas peligrosas o quienes entran en contacto con los cárteles y/o las fuerzas de seguridad¹⁷⁴. Esto incluye a periodistas, defensores de los derechos humanos, trabajadores de la salud, sacerdotes, encuestadores, entre otros. Después de que hombres armados dispararan en contra de paramédicos en el estado de Sinaloa y en Ciudad Juárez, los equipos de ambulancias se volvieron mucho más cautelosos al ir a la escena de los crímenes¹⁷⁵. En el 2011, sicarios secuestraron a nueve empleados de importantes casas encuestadoras en el estado de Michoacán¹⁷⁶. Fueron liberados ilesos, pero el suceso levantó dudas sobre la participación en encuestas en regiones assoladas por los cárteles. Aunque todos los grupos merecen atención, este reporte se enfoca en el daño hacia los periodistas y defensores de los derechos humanos.

Los medios de comunicación mexicanos han sido atacados –literalmente– mientras reportaban sobre la violencia relacionada con los cárteles, la ofensiva militar y la corrupción. La violencia directa en contra de periodistas se concentra en ciertos estados –usualmente los mismos con altas tasas de homicidios relacionados con los cárteles– y especialmente en contra de oficinas locales, pero redes de televisión y periódicos nacionales también han sido blancos. Lo más importante es que la violencia en contra de los periodistas ha tenido un impacto devastador en los medios de comunicación mexicanos, intimidando a la mayoría de aquéllos que informan sobre la violencia, los cárteles y la corrupción¹⁷⁷. Los cárteles atacan a los medios de comu-

¹⁶⁹ Entrevistas del consultor de Crisis Group en capacidad previa, manifestantes en contra de militares en Ciudad Juárez, Chihuahua, 18 de febrero 2009.

¹⁷⁰ “Mexican group asks ICC to probe president, officials”, Reuters, 25 de noviembre de 2011.

¹⁷¹ “Caso Radilla Pacheco versus Estados Unidos Mexicanos”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia, 23 de enero de 2009, párrafos 273-274.

¹⁷² “Calderón ordena juicios civiles a militares”, *El Universal*, 9 de diciembre de 2011.

¹⁷³ “Mexico’s Supreme Court rejects military trials code”, BBC, 22 de agosto de 2012.

¹⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, OHCHR en México, 25 de septiembre de 2012.

¹⁷⁵ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, trabajadores de ambulancias en Culiacán, Sinaloa, 10 de diciembre de 2008; “Atacan ambulancia en Cd. Juárez”, *El Universal*, 8 de diciembre de 2011.

¹⁷⁶ “Nine missing Mexican pollsters freed in Michoacán”, BBC, 3 de agosto de 2011.

¹⁷⁷ Intercambio de correos electrónicos de Crisis Group con Mike O’Connor, representante en México del Comité para la Protección de los Periodistas, 19 de febrero de 2013.

nicación para influir sobre su cobertura, muchas veces con la ulterior finalidad de llamar la atención sobre la violencia ejercida por ellos o acallar reportajes sobre redes de corrupción. “Muchas veces se hacen los atentados una hora antes o en el transcurso del horario del noticiero para que alcance a salir a la luz pública, para que la gente se de cuenta del problema en el que están metidos”, indicó a los investigadores un hombre arrestado por un atentado con coche bomba en Ciudad Juárez¹⁷⁸. Los miembros de los cárteles también llaman por teléfono a los medios de comunicación exigiendo que no mencionen el nombre de ciertos narcotraficantes o reporten alguna atrocidad en particular. “[Recibíamos] constantes llamadas diciendo ‘no publiquen esto’ o ‘¿por qué publicaron esto?’ o ‘¿por qué no publicaron esto?’”, dijo Pedro Torres, el jefe editorial del *Diario de Juárez*. En algunos casos, las personas que llamaban se identificaban a sí mismos como miembros del Cártel de Juárez o del Cártel de Sinaloa¹⁷⁹.

Los editores de los periódicos generalmente cumplen con lo que se les pide por miedo a no hacerlo. Los sicarios han asesinado a periodistas, los han secuestrado y torturado, atacado oficinas de prensa con balas y granadas y han dejado cabezas cortadas afuera de las instalaciones como advertencia. Las cifras de asesinatos de periodistas y las tasas de impunidad durante varios años implican a México como uno de los países más peligrosos para ejercer en los medios de comunicación, junto con Afganistán, Somalia, Paquistán, Irak y Siria¹⁸⁰. La mayoría han sido blancos deliberados, pero algunos han muerto en fuego cruzado mientras cubrían la violencia. Cuando los marinos realizaron una operación en Matamoros y mataron a tiros a Antonio Ezequiel Cárdenas, capo del Cártel del Golfo, tiroteos estallaron por toda la ciudad, y veinte balas impactaron el coche del reportero local Carlos Guajardo, matándole al instante¹⁸¹.

Las cifras del número de periodistas muertos varían dependiendo de la clasificación. Algunas incluyen a cualquier persona que trabaja en los medios de comunicación, otras sólo reporteros, fotógrafos y editores; algunos grupos sólo incluyen los nombres de periodistas asesinados si existe evidencia de que el crimen estuvo directamente vinculado con su trabajo. El grupo internacional sobre libertad de prensa Artículo 19 registró 70 periodistas mexicanos asesinados durante el 2000 y el 2011, mientras que un informe publicado por periodistas mexicanos situó la cifra en 126 entre el 2000 y el 2012¹⁸². Casi ninguno de los asesinatos ha sido resuelto, a pesar del establecimiento en 2006 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas y una reforma legal aprobada en junio de 2012 que permite a las autoridades federales investigar directamente los crímenes en contra de periodistas.

¹⁷⁸ Una declaración videograbada del sospechoso brindada a los investigadores federales fue proporcionada a los medios de comunicación tras su detención por su participación en la detonación de un coche bomba en Ciudad Juárez el 13 de agosto de 2010 y salió al aire en Milenio TV, entre otros, 16 de agosto de 2010. www.youtube.com/watch?v=SIgUIINrKES.

¹⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 de noviembre de 2012.

¹⁸⁰ “The 10 Most Dangerous Places For Journalists”, Reporteros Sin Fronteras, actualizado el 18 de diciembre de 2012; “Getting Away With Murder”, Comité para la Protección de los Periodistas, 17 de abril de 2012; “Mexico: Protection of journalists highlighted before Inter-American Commission”, Artículo 19, 31 de octubre de 2011.

¹⁸¹ “Un periodista muere en Matamoros en un choque entre marinos y delincuentes”, CNN México, 5 de noviembre de 2010.

¹⁸² “Mexico: Protection of Journalists Highlighted before Inter-American Commission”, Artículo 19, 31 de octubre de 2011; “Tu y yo coincidimos en la noche terrible”, publicado por Nuestra Aparente Rendición, 2012, www.nuestroaparenterendicion.com.

La falta de recursos y de capacidad institucional han obstaculizado la implementación efectiva de estos mecanismos¹⁸³.

Dos de las víctimas incluyen a un reportero y a un fotógrafo de *El Diario de Juárez*. Después del primer asesinato de un reportero en 2008, los investigadores ni siquiera entrevistaron al personal del periódico, según lo afirma el editor. Después de un segundo asesinato, en 2010, el periódico publicó una editorial de primera plana dirigida hacia los cárteles:

¿Qué quieren de nosotros? Ustedes son, en estos momentos, las autoridades de facto en esta ciudad, porque los mandos instituidos legalmente no han podido hacer nada para impedir que nuestros compañeros sigan cayendo. Hasta en la guerra hay reglas. Y en cualquier conflagración existen protocolos o garantías hacia los bandos en conflicto¹⁸⁴.

El gobierno de Calderón reprendió al periódico por sugerir que los grupos criminales eran la autoridad de facto en la ciudad. “No cabe en modo alguno por parte de ningún actor el pactar, promover una tregua o negociar con los criminales, que son justamente los que provocan la angustia de la población”, afirmó el Secretario de Gobernación Poiré¹⁸⁵.

Tal violencia ha forzado a muchos medios de comunicación a limitar sus reportajes sobre los cárteles y retirarse del todo de algunos pueblos y ciudades. Ciro Gómez Leyva, director editorial de Grupo Milenio, describió cómo el noticiario replegó su cobertura en 2010, después de que un periodista fue asesinado, otro secuestrado y asaltado y uno más secuestrado y tomado como rehén durante una semana:

Frente a estos hechos, como responsable de Milenio Televisión, yo no puedo decir ‘no pasa nada’. Se habla de autocensura. ¡Sí! Donde levantaron a nuestros reporteros no hemos vuelto a enviar a un enviado especial y probablemente no lo vamos a hacer en mucho tiempo. ¿Quién soy yo para tomar la decisión de estar mandando reporteros a correr esos riesgos extraordinarios? Esto es una guerra¹⁸⁶.

Como resultado, algunas noticias importantes obtienen una escasa o nula cobertura, y la autocensura se ha convertido en la norma en ciertas zonas. Cuando un coche bomba explotó en Nuevo Laredo días antes de la elección presidencial de 2012, las agencias internacionales de noticias casi no publicaron fotos o vídeos del incidente porque ya habían sacado a sus empleados de la ciudad. Dos semanas después, el periódico de Nuevo Laredo *El Mañana* escribió una editorial diciendo que suspendería toda la cobertura de la violencia relacionada con los cárteles, tras el segundo ataque con granadas en un año a sus oficinas¹⁸⁷. “Tenemos zonas enteras del país en donde no hay información”, dijo Acosta de Freedom House México¹⁸⁸.

¹⁸³ Entrevistas de Crisis Group, grupos de libertad de prensa, México, D.F., 18 de diciembre de 2012, 5 de febrero de 2013. El 25 de junio de 2012, el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado para permitir a las autoridades federales procesar crímenes contra periodistas. Ver www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012.

¹⁸⁴ “¿Qué quieren de nosotros?”, *El Diario de Juárez*, 19 de septiembre de 2010.

¹⁸⁵ “Gobierno critica la tregua que pidió El Diario de Juárez”, *El Universal*, 21 de septiembre de 2010.

¹⁸⁶ Entrevista de Crisis Group en capacidad previa, 10 de septiembre de 2010.

¹⁸⁷ “Comunicado de El Mañana por ataque a sus instalaciones”, *El Mañana*, 11 de julio de 2012.

¹⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 18 de diciembre de 2012.

La violencia directa ya no es necesaria para ampliar la autocensura en muchos medios de comunicación, y esto no se limita a los estados fronterizos más violentos. En Zacatecas, según una investigación realizada por el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés) los cárteles no han tenido que matar a un solo periodista para silenciar a los demás. De acuerdo con sus conclusiones, este es ahora el patrón en muchos estados mexicanos: los cárteles cobran fuerza, la prensa es intimidada y el público está desinformado.¹⁸⁹

Los defensores de los derechos humanos también están expuestos, ya que sus trabajos los llevan a los estados más asediados y al corazón de los conflictos. En algunos lugares, se han inmiscuido en los intereses comerciales de los criminales, reportando acerca de las redes criminales como el secuestro en masa de migrantes. En otros, han asumido riesgos al documentar los abusos y la corrupción de los policías o soldados. De la Rosa, el visitador de la Comisión de Derechos Humanos en Juárez, se refugió en Estados Unidos por varios meses después de recibir amenazas de un grupo armado. “Me pasaron conduciendo e hicieron una señal como que me iban a disparar”, dijo¹⁹⁰. En muchos otros casos, los grupos han atacado sin advertencia. En noviembre de 2011, hombres armados en el estado de Sonora mataron a tiros al activista de los derechos humanos Nepomuceno Moreno, colega de Sicilia en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad¹⁹¹. Había acusado públicamente a la policía del secuestro de su hijo de dieciocho años y había presentado su caso ante Calderón.

Es particularmente difícil estimar el número de defensores de los derechos humanos que han sido asesinados; la definición puede variar entre aquéllos que trabajaban en grupos establecidos y otros que actuaban como activistas en comunidades. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó 27 asesinatos de defensores de los derechos humanos en un periodo de cinco años; los grupos de la sociedad civil dicen que 61 fueron asesinados en ese mismo periodo, de acuerdo con un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁹².

Cipriana Jurado, una activista de derechos humanos en Ciudad Juárez, recibió amenazas cuando dejó al descubierto casos de soldados torturando y matando a los sospechosos durante la ofensiva en contra de los cárteles. Temiendo por su vida, se fue a Estados Unidos y solicitó asilo político, el cual fue concedido por un juez en 2011. “Le temo a los cárteles pero le temo más al Ejército mexicano”, dijo. Un número cada vez mayor de periodistas, trabajadores de derechos humanos y otros han solicitado asilo en Estados Unidos o Canadá, afirmando la persecución de las autoridades o que éstas no los protegerán de las amenazas de los cárteles. En 2011, los tribunales de inmigración estadounidenses evaluaron 6,133 de estos casos, comparados con los 2,611 presentados cinco años antes. “Quizás nunca podremos regresar a nuestro país, y esto es muy triste”, dijo Jurado. “Extraño muchas cosas de México. Pero lo que está pasando ahora es una verdadera tragedia”¹⁹³.

¹⁸⁹ Mike O’ Connor, “The Zacatecas Rules: Cartel’s Reign Cannot Be Covered”, Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ).

¹⁹⁰ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

¹⁹¹ “Matan a activista del Movimiento por la Paz”, *La Jornada*, 29 de noviembre de 2011.

¹⁹² “El Derecho a Defender: Informe Especial Sobre la Situación de los Defensores de los derechos humanos en México”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, julio de 2011, p. 42; “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, p. 13.

¹⁹³ Entrevista telefónica de consultor de Crisis Group en capacidad previa, México, D.F., 14 de septiembre de 2011. “FY 2011 Asylum Statistics”, “FY 2006 Asylum Statistics”, ambos del Departamento

Para mitigar esta situación, Freedom House y otros grupos de la sociedad civil presionaron al Congreso para aprobar la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que entró en vigor en 2012¹⁹⁴. La ley establece protocolos de protección, incluyendo algunos mecanismos para que aquéllos que temen un ataque puedan llamar a las autoridades para que se les provea seguridad o ayuda con la reubicación. Sin embargo, muchos periodistas dicen que sólo se van a sentir seguros si las autoridades arrestan y condenan a aquéllos que atacan a los periodistas. “¿Por qué esconderte en un esquina cuando alguien está tratando de matarte? Es mejor arrestar a la persona que trata de hacerlo”, dijo Mike O’Connor, representante de CPJ en México¹⁹⁵.

La oficina de Freedom House en México también trabajó en un proyecto de ley, enviado al Congreso en 2012, que le daría a la Fiscalía Especial más recursos y poder para perseguir los crímenes contra los periodistas¹⁹⁶. Es de vital importancia que el proyecto se convierta pronto en ley para ayudar a reducir la impunidad.

de Justicia de Estados Unidos, Executive Office for Immigration Review (EOIR), febrero de 2012, febrero de 2007. Los tribunales de inmigración en Estados Unidos concedieron el asilo en 104 de 6,133 casos en 2011.

¹⁹⁴ El gobierno federal anunció la convocatoria del primer Consejo Consultivo de este mecanismo en Julio de 2012 a fin de implementar esta Ley. Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.

¹⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 5 de febrero de 2013.

¹⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Mariclaire Acosta, México, D.F., 18 de diciembre de 2012.

V. Fortaleciendo la seguridad

La seguridad a largo plazo sólo puede fortalecerse a través de una combinación de políticas en México, Estados Unidos y el resto de la comunidad internacional. Cuando se le preguntó lo que podría aprenderse de la ofensiva de Calderón, el ex Secretario de Gobernación dijo, “la cuestión clave es que necesitamos un enfoque integral. La política tiene que ser generalizada. Debe tener diferentes aspectos en diferentes países”¹⁹⁷.

No hay solución mágica para detener la violencia relacionada con los cárteles, pero podría ser reducida de manera dramática a través de una serie de acciones destinadas a mejorar la policía, transformar los barrios pobres de donde provienen los sicarios y reducir el dinero proveniente de las drogas, las armas y el lavado de dinero en Estados Unidos y Europa.

El gobierno de Peña Nieto ha lanzado un llamado para un plan de seguridad aprobado por los tres principales partidos políticos.

A. El caso de Juárez

En 2010, Ciudad Juárez adquirió el ominoso título de la ciudad con el mayor número de asesinatos del planeta, con más de 3,000 homicidios en una ciudad de 1.3 millones, una peor tasa per cápita que la registrada en ciudades como Kandahar, Caracas o Bagdad¹⁹⁸. En los días más sangrientos, los reporteros locales cubrían más de diez escenas de asesinatos alrededor del casco urbano¹⁹⁹. Los miembros de los cárteles no sólo llevaron a cabo emboscadas y secuestros, sino que también incendiaron cientos de empresas y detonaron un coche bomba en el centro de la ciudad ese año²⁰⁰. Miles de residentes aterrorizados huyeron, a menudo a vivir al norte del río en la vecina ciudad estadounidense de El Paso²⁰¹. Otros construyeron barricadas al final de sus calles para impedir el ingreso de grupos de hombres armados²⁰². Por varios años, el estado de Chihuahua, donde Juárez se localiza, fue el campo de batalla más violento en México; en 2010 era el estado en donde se originaba el 25% del total de los asesinatos relacionados con los cárteles²⁰³.

Para finales de 2012, sin embargo, Juárez se había transformado notablemente. En octubre tuvo 28 homicidios, una caída del 89 por ciento comparado con octubre de 2010, según un conteo gubernamental²⁰⁴. Los residentes regresaron a las calles de noche, restaurando la normalidad al alguna vez próspero centro de la ciudad y permitiendo la reapertura de varios bares y restaurantes²⁰⁵. Muchos residentes que se

¹⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 22 de octubre de 2012.

¹⁹⁸ “Ciudad Juárez, por tercer año consecutivo, la urbe más violenta del planeta”, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública, 12 de enero de 2011.

¹⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, reporteros de *El Diario de Juárez*, Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 de noviembre de 2012.

²⁰⁰ “Ciudad Juárez car bomb shows new sophistication in Mexican drug cartels’ tactics”, *The Washington Post*, 22 de julio de 2010.

²⁰¹ “Tragedy in Juarez Spurs Economy in El Paso”, *The Texas Tribune*, 14 de julio de 2010.

²⁰² Trabajo de campo de consultor de Crisis Group en capacidad previa, Ciudad Juárez, abril de 2010.

²⁰³ “Fallecimientos por rivalidad delincuencia”, Procuraduría General de la República (PGR). Publicado en línea en septiembre de 2011.

²⁰⁴ Entrevista de asesor de Crisis Group en capacidad previa, oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública, Ciudad Juárez, 20 de enero de 2011; Entrevista de Crisis Group, Alcalde Héctor Murguía, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²⁰⁵ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 21-23 de noviembre de 2012.

habían ido de la ciudad regresaron a sus hogares²⁰⁶. Las razones de la pronunciada caída en la tasa de homicidios son muy debatidas²⁰⁷. Hay preocupaciones sobre la permanencia y fortaleza de los cárteles criminales en la ciudad y la persistencia de las causas fundamentales de la violencia²⁰⁸. Pero cualesquiera sean los factores y deficiencias, la reducción de la violencia ha sido un punto crucial que ha tenido un fuerte impacto sobre la situación general de seguridad en México.

El caso de Juárez está siendo estudiado de cerca por investigadores de las políticas de seguridad, incluidos aquéllos en la administración de Peña Nieto, con el fin de establecer estrategias para reducir los homicidios en otros lugares del país²⁰⁹. Por lo menos se dan cinco factores para explicar la disminución de los asesinatos. Los primeros tres son mencionados por funcionarios gubernamentales y otros: los arrestos de los líderes de cárteles en golpes binacionales; la policía comunitaria; y el aumento del gasto en asistencia social. Otros apuntan a dos razones fuera del control del gobierno: un supuesto pacto entre los dos principales cárteles criminales en la ciudad, los de Juárez y Sinaloa, y la escasez de víctimas potenciales como consecuencia de la intensa matanza²¹⁰. Estos factores no son mutuamente excluyentes, y todos pueden haber contribuido.

Héctor Murguía, que se convirtió en alcalde en Ciudad Juárez en octubre de 2010 cuando el número de asesinatos estaba en su nivel más alto, observó la fuerte caída. Su mandato coincidió con el del gobernador César Duarte que tomó poder en el estado de Chihuahua²¹¹. “No fue una sola acción en especial. Primero, fue la coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal”, dijo Murguía. “Luego lo podemos dividir en dos vertientes: una la policiaca y otro el desarrollo social”²¹².

El arresto más notorio de un sicario tuvo lugar en Chihuahua en julio de 2011, cuando la Policía Federal detuvo a José Antonio Acosta, alias “El Diego”, jefe de un brazo armado del Cártel de Juárez. En un interrogatorio grabado en vídeo, dijo haber ordenado el asesinato de más de 1,500 personas en Juárez, incluyendo una masacre de estudiantes de bachillerato y el asesinato de tres personas vinculadas con el consulado de Estados Unidos²¹³. Agentes estadounidenses habían organizado una extensa cacería para encontrarle, involucrando a más de diez departamentos de la policía y prisiones estadounidenses, así como el FBI y la DEA, quienes proporcionaron la información que condujeron a su arresto. Acosta fue extraditado a Estados Unidos, se declaró culpable a cargos de crimen organizado, narcotráfico, lavado de dinero y asesinato y fue sentenciado por una corte de El Paso a siete cadenas perpetuas²¹⁴.

Sin embargo, como se detalló con anterioridad, el arresto o asesinato de los principales líderes narcotraficantes con frecuencia ha hecho estallar más violencia. Un funcionario de la DEA en México dijo que la detención de Acosta pudo haber reducido

²⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, alcalde Héctor Murguía, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²⁰⁷ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 21-23 de noviembre de 2012.

²⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, trabajadora social Sandra Ramírez, Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 de noviembre de 2012.

²⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, Alcalde de Ciudad Juárez Héctor Murguía, 22 de noviembre de 2012.

²¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Juárez, 21-23 de noviembre de 2012; México, D.F., 26 de noviembre de 2012.

²¹¹ Ambos sustituyeron a funcionarios del PRI.

²¹² Entrevista de Crisis Group, alcalde de Ciudad Juárez Héctor Murguía, 22 de noviembre de 2012.

²¹³ “El Diego” arrestado en México, ‘confiesa’ 1,500 muertes”, BBC, 31 de julio de 2011.

²¹⁴ “Juárez Drug Cartel Leader Pleads Guilty to Charges Related to U.S. Consulate Murders and Is Sentenced to Life in Prison”, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 5 de abril de 2012.

los homicidios porque era un comandante de nivel medio extremadamente violento. Al atacar a los mandos de nivel medio más sanguinarios, las fuerzas de seguridad podrían haber tenido un impacto más inmediato sobre las máquinas asesinas²¹⁵. Los soldados y la policía arrestaron a otros supuestos jefes de sicarios en Juárez en 2011, incluyendo a Noel “El Flaco” Salgueiro, del cártel rival de Sinaloa²¹⁶. Sin embargo, los líderes principales como Joaquín “El Chapo” Guzmán del Cártel de Sinaloa y Vicente Carillo Fuentes del Cártel de Juárez han eludido la captura²¹⁷.

A nivel local, el alcalde Murguía nombró como su jefe de policía a Julián Leyzaola, un ex oficial del Ejército y ex jefe de la policía de Tijuana. A pesar de tener un antepasado militar, Leyzaola no reemplazó a los oficiales de la policía con soldados como en el caso de Guadalupe, Nuevo León²¹⁸. En su lugar, siguió métodos policiales similares a la Teoría de las Ventanas Rotas desarrollada en la ciudad de Nueva York: crear bases de datos de delincuencia por vecindarios y enviar a oficiales para atacar los delitos en áreas específicas basados en esa información. Leyzaola tomó parte personalmente en muchas de las redadas y operaciones, presionando a sus oficiales para dar resultados, dijo Murguía²¹⁹. Los críticos alegan que los métodos de Leyzaola apuntan injustamente a delinquentes menores, con la policía arrestando a los limpiadores de vidrios de autos y a los vendedores ambulantes sin licencia²²⁰. Pero Murguía argumenta que Leyzaola ha creado un mejor ambiente de seguridad en el cual es más difícil que los cárteles y sus espías operen.

El gobierno de Juárez emprendió una campaña sin precedentes para crear centros comunitarios, especialmente en las zonas más desfavorecidas, aumentando su número de doce en octubre de 2010 a 44 para finales de 2012. Estos centros tienen como objetivo ganarse los corazones y las mentes de los residentes y alejarlos de los cárteles, ofreciendo programas de desarrollo personal, instalaciones deportivas y esquemas para la reconstrucción de barrios²²¹. Gran parte del dinero para su construcción fue proporcionado por el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). También se otorgó financiamiento a una serie de proyectos comunitarios de ONGs, particularmente aquéllos dirigidos hacia jóvenes vulnerables. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) ha proporcionado fondos a proyectos comunitarios como un componente de la Iniciativa Mérida, particularmente desde 2010²²². “De repente hubo una cascada de financiamiento para programas como nunca [lo] habíamos visto”, dijo la trabajadora

²¹⁵ Entrevista de consultor de Crisis Group en capacidad previa, México, D.F., 2 de febrero de 2012.

²¹⁶ Comunicado de prensa por la Secretaría de la Defensa Nacional, 5 de octubre de 2011.

²¹⁷ Guzmán ha sido mencionado como el líder del Cártel de Sinaloa en numerosas acusaciones ante tribunales de los Estados Unidos, y se ofrece una recompensa de \$5 millones por su captura bajo el *U.S. Narcotics Rewards Program*. Fuentes ha sido mencionado como la cabeza del Cártel de Juárez en 46 órdenes de detención en el Distrito Oeste de Texas, y se ofrece una recompensa de \$5 millones por su captura.

²¹⁸ Para más información en el caso de Guadalupe, ver Sección III.

²¹⁹ Entrevista de Crisis Group, alcalde Héctor Murguía, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²²⁰ Entrevista de Crisis Group, Sandra Ramírez, Plan Estratégico Para Juárez, Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 de noviembre de 2012.

²²¹ Entrevista de Crisis Group, alcalde Héctor Murguía, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²²² Cristina Prado, “Building Resiliency Along the Mexican Border”, USAID, marzo/abril de 2012.

social Sandra Ramírez del proyecto comunitario no gubernamental *Plan Estratégico de Juárez*²²³.

Algunos observadores dicen que una tregua fue la razón más importante para la caída en los homicidios. Varios periodistas, trabajadores sociales y defensores de los derechos humanos alegan que los cárteles de Juárez y Sinaloa, que habían peleado por el control de la ciudad, finalmente hicieron un trato para dividirse el territorio²²⁴. De acuerdo con un agente federal mexicano, que aceptó que los dos grupos habían hecho un pacto, el muy debilitado Cártel de Juárez ahora opera en el centro y oeste de la ciudad, controlando las ventas de drogas más importantes y la prostitución, así como el acceso a dos puentes internacionales, mientras que el Cártel de Sinaloa controla la zona menos poblada al oeste que tradicionalmente ha sido una ruta principal de tráfico²²⁵. Ramírez, que trabaja directamente con muchos pandilleros en Juárez vinculados a los cárteles, también cree que un pacto explica la caída en picada de los asesinatos. Algunos reportes de los medios de comunicación sugieren una versión diferente: que el Cártel de Juárez, en efecto, se rindió ante el Cártel de Sinaloa, terminando de esta manera el enfrentamiento entre ambos²²⁶. Murguía, sin embargo, negó rotundamente cualquier pacto entre los cárteles o que un grupo haya llegado a dominar la zona²²⁷.

Gustavo de la Rosa, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, argumentó que otro factor más terrible está detrás de esta paz relativa: “Después de 9,000 asesinatos, una generación completa de jóvenes pandilleros habrían sido matados. Fue una guerra de exterminio. Ahora una nueva generación está creciendo y se está armando. Tenemos que trabajar para evitar una guerra peor en el futuro”²²⁸.

B. *Iniciativas de la policía y la justicia*

En el cuarto día en el cargo, el Presidente Peña Nieto se paró frente a oficiales militares y soldados vistiendo un traje oscuro y una corbata roja, en contraste obvio con la famosa comparecencia de Calderón en vestimenta militar, y prometió que poco a poco serían retirados de las operaciones anti-drogas en las calles. Sin embargo, dijo, todavía serían requeridos a corto plazo, y no trazó un programa para su retirada. “En tanto se aplica la nueva política de Estado por la seguridad y la justicia, que permita su gradual regreso a los cuarteles, las Fuerzas Armadas continuarán con las labores de seguridad [doméstica]”²²⁹.

Peña Nieto reveló el “Pacto por México” que él y los líderes de los tres principales partidos políticos firmaron al día siguiente de su toma de posesión, después de haber llevado a cabo negociaciones previas. El capítulo referido a las políticas de seguridad reitera el objetivo de reducir los homicidios, las extorsiones y los secuestros, descritos

²²³ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 de noviembre de 2012.

²²⁴ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Juárez, 21-23 de noviembre de 2012. William Booth, “In Mexico’s murder city, the war appears over”, *The Washington Post*, 20 de agosto de 2012; Dave Graham y Julian Cardona, “Mexico’s drug war bright spot hides dark underbelly”, Reuters, 28 de noviembre de 2012.

²²⁵ Entrevista de Crisis Group, México, D.F., 26 de noviembre de 2012.

²²⁶ Silvia Otero, “EU: ‘El Chapo’ ganó Ciudad Juárez”, *El Universal*, 14 de junio de 2012; y “Señalan que gana Chapo control en Juárez y baja violencia”, *El Diario de Chihuahua*, 25 de enero de 2012.

²²⁷ Entrevista de Crisis Group, alcalde de Ciudad Juárez Héctor Murguía, 22 de noviembre de 2012.

²²⁸ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²²⁹ Discurso y fotos publicados por la Oficina de la Presidencia, 4 de diciembre de 2012.

como los crímenes que más daño hacen a los mexicanos. No señala objetivos específicos, pero un documento circulado por su equipo en octubre de 2012 había sugerido que el presidente debería tratar de reducir a la mitad el número total de homicidios y secuestros en su primer año²³⁰.

El Pacto por México no menciona como objetivos la reducción del tráfico de drogas o la derrota a los cárteles. El distanciamiento de Peña Nieto de la retórica anti-drogas de Calderón ha causado preocupación entre algunos de los residentes en las ciudades fronterizas de Estados Unidos, que temen que se podría dejar de atacar del todo a los cárteles²³¹. Sin embargo, el presidente ha hecho hincapié en que la policía continuará haciendo valer la ley en contra de los narcotraficantes, aunque como una prioridad menor. “Reafirmo la obligación del Estado mexicano de combatir al narcotráfico”, dijo en una entrevista, “pero ahora tenemos otro asunto que para mí toma una prioridad más alta, el de la violencia”²³². El cambio de enfoque coincide con las campañas de organizaciones de la sociedad civil mexicana, que han exigido una mayor seguridad en las calles al mismo tiempo que critican la guerra contra las drogas²³³.

Los agentes estadounidenses han dicho que esperan continuar el intercambio de inteligencia y los golpes transfronterizos contra los traficantes con la misma intensidad que durante el gobierno de Calderón. No ha habido movimientos para reducir o dejar de financiar los esfuerzos de México para luchar contra los cárteles criminales bajo la Iniciativa Mérida. “Esperamos continuar con exactamente el mismo nivel de cooperación con el gobierno mexicano y disfrutar el mismo nivel de éxito que hemos tenido en los últimos años”, dijo Jeffrey Scott, vocero de la DEA en Washington²³⁴. Los agentes antidrogas también señalan que en muchos casos, los narcotraficantes, los asesinos y los secuestradores son las mismas personas²³⁵. Si la policía se va en contra de los secuestros y homicidios en muchos estados mexicanos, probablemente terminen luchando contra los cárteles.

El Pacto por México incluye ocho promesas específicas para reducir el crimen. Una es un compromiso con programas comunitarios que se enfoquen en los jóvenes; cuatro implican reformas legales; una es un compromiso para revisar el sistema penitenciario, y dos son para reformar a las fuerzas policíacas. La primera de las reformas policíacas implica una nueva coordinación entre las fuerzas municipales bajo mandos estatales, “un esquema de policías estatales coordinadas”. Esta propuesta se dirige a uno de los retos más complejos que Calderón tuvo que enfrentar: que más de dos mil municipios tienen sus propias fuerzas, muchas consideradas corruptas o impotentes frente a los cárteles. Bajo el nuevo esquema, las fuerzas municipales se convertirían “en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos” mientras que le reportarían a la policía estatal,

²³⁰ “Pacto por México”, Presidencia de la República, www.presidencia.gob.mx. En total, contiene 95 promesas para mejorar México. Segmentos del documento previo, “Breve Diagnóstico sobre la Seguridad Pública”, fueron publicados en “Busca Peña bajar 50% homicidios”, *Reforma*, 13 de octubre de 2012.

²³¹ Robert Gray, “U.S. border residents mixed over Mexico Pena Nieto’s win”, Reuters, 3 de julio de 2012.

²³² Anahi Rama y Dave Graham, “Mexico’s Pena Nieto plans new police to fight drug gangs”, Reuters, 9 de abril de 2012.

²³³ Entrevista de Crisis Group, Javier Sicilia, Cuernavaca, Morelos, 29 de septiembre de 2012. El grupo México Unido Contra la Delincuencia también criticó la guerra contra las drogas, organizando el foro “Drogas: un balance a un siglo de su prohibición”, en México, D.F., 14-16 de febrero de 2012.

²³⁴ Entrevista telefónica de consultor de Crisis Group en capacidad previa, 5 de julio de 2012.

²³⁵ Entrevista de Crisis Group, Mike Vigil, 19 de septiembre de 2012.

que tendría el mando en cuanto a seguridad pública²³⁶. El equipo de Peña Nieto aún tiene que decidir y comunicar si intentará lograr esto cambiando la ley o la constitución. Esta revisión sería probablemente necesaria para darle a las fuerzas estatales una autoridad legítima sobre la policía municipal.

Los comandos de la policía estatal podrían ser particularmente útiles en el fortalecimiento de la seguridad en zonas en donde la policía local ha sido arrollada por los cárteles, según concuerdan los legisladores de los principales partidos políticos²³⁷. Pero algunos alcaldes se oponen a ceder el poder a las fuerzas estatales puesto que ellas mismas pueden ser corruptas o ineficientes. El alcalde Mauricio Fernández del municipio más acaudalado de México, San Pedro Garza García en el estado de Nuevo León, dijo que ha creado una fuerza profesional con sueldos altos y beneficios que ha reducido drásticamente el crimen, haciendo de San Pedro una ciudad más segura incluso que ciudades estadounidenses como Houston y San Antonio. También tiene su propio equipo de inteligencia, agregó, que puede obtener información referente a delincuentes locales mejor que los agentes estatales o federales. “A mí cuando me pusieron querían hacer un Mando Único aquí en Nuevo León. Les dije, ‘Pues conmigo no cuentan’, porque yo estoy mucho más seguro que el estado. ¿Entonces yo para qué quiero sumarme? Si están 20 veces peor que yo, ¿pues para qué quieren que me sume?”²³⁸.

La segunda promesa de Peña Nieto referente a la policía es crear una nueva gendarmería nacional, una fuerza policial militarizada destinada a reforzar la seguridad alrededor del país, particularmente en zonas rurales con escasa vigilancia²³⁹. En entrevistas, ha dicho que tendrá alrededor de 40,000 agentes, principalmente con experiencia militar²⁴⁰. La nueva fuerza puede ayudar a reducir la violencia en ciertas zonas, creen los analistas de seguridad²⁴¹, pero hay muchas preguntas y reservas. Peña Nieto dice que el financiamiento vendrá de la reforma fiscal y energética, pero los congresistas dicen que una fuerza totalmente nueva sería costosa y preguntan si no sustraería recursos a valiosos programas sociales²⁴².

Los críticos también temen que la gendarmería simplemente estará integrada por soldados en un uniforme distinto, pero sin un verdadero entrenamiento policiaco²⁴³. Hay preguntas adicionales sobre cómo trabajará este nuevo cuerpo con la Policía Federal. En respuesta a este último asunto, Peña Nieto dijo que la Secretaría de Gobernación, bajo el mando actual de Miguel Osorio Chong, puede coordinar mejor las fuerzas federales— un cambio de los tiempos de Calderón, cuando la Policía Federal respondía al Secretario de Seguridad Pública²⁴⁴. Osorio Chong ha asegurado que la gendarmería tendrá un liderazgo y entrenamiento civil. “Lo que estamos poniendo”, dijo, “es orden. No puede estar encimándose una fuerza de seguridad sobre otra”²⁴⁵.

El 25 de febrero de 2013, el Senado de México ratificó como nuevo Sub Secretario para la Seguridad a Manuel Mondragón y Kalb, que previamente había trabajado para

²³⁶ “Pacto Por México”, Sección 3.2.

²³⁷ Entrevistas de Crisis Group, Cámara de Diputados, México, D.F., 25 de septiembre de 2012.

²³⁸ Entrevista de Crisis Group, San Pedro Garza García, Nuevo León, 19 de octubre de 2012.

²³⁹ “Pacto Por México”, Sección 3.2.

²⁴⁰ Rama y Graham, “Mexico’s Peña Nieto plans new police”, op. cit.

²⁴¹ Entrevista de Crisis Group, Mike Vigil, 19 de septiembre de 2012.

²⁴² Entrevistas de Crisis Group, Cámara de Diputados, México, D.F., 25 de septiembre de 2012.

²⁴³ Lydia Cacho, “Los gendarmes de Peña Nieto”, *Sin Embargo*, 18 de enero de 2013.

²⁴⁴ “Diputados avalan fusión de SSP con Gobernación”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2012.

²⁴⁵ Entrevista de Osorio Chong con Joaquín López Dóriga, Radio Fórmula, 13 de febrero de 2013.

el gobierno de la Ciudad de México, controlado por la oposición. Mondragón y Kalb dijo que los primeros integrantes de la futura Gendarmería consistían en a 8,000 soldados y 2,000 marinos, y que la Gendarmería sería una “policía de proximidad”, sirviendo en despliegues de largo plazo a diferencia de las operaciones de corto plazo de la Policía Federal. “La Policía Federal viene y se va, actúa en áreas de alto riesgo”, añadió. “La Gendarmería se establecerá permanentemente en algunos lugares, y nosotros estableceremos las reglas”²⁴⁶

Cualquiera que sea la estructura exacta, los agentes en todos los niveles deben estar mejor administrados para prevenir la corrupción, así como deben estar mejor preparados. Incluso si la aplicación de exámenes de confianza para todos los oficiales representa un desafío, México debe priorizar y aplicar exámenes de confianza a todos los altos mandos y jefes y establecer rigurosos procedimientos para lidiar con aquéllos que no los aprueben²⁴⁷. La policía también debe mejorar su propia capacidad para investigar y resolver los crímenes con técnicas que se adapten a las reformas legales de proporciones sísmicas que están en camino.

El Pacto por México promete completar la modificación a nivel nacional, iniciada en 2008, de un sistema de juicios escritos a puerta cerrada a un sistema oral abierto. Para que la reforma del sistema judicial sea exitosa, el nuevo gobierno debe trabajar duro en el entrenamiento de la policía y de los procuradores para construir mejores casos. Algo de esto se puede hacer a través de programas bilaterales entre México y Estados Unidos como la Iniciativa Mérida, que ha puesto énfasis en el fortalecimiento de instituciones. Como se ha señalado, los defensores de los derechos humanos dicen que invertir en el entrenamiento de las policías y los procuradores puede ser más útil que proporcionar a los militares más helicópteros Black Hawk y demás equipo militar²⁴⁸.

El primer punto en la sección de seguridad del Pacto por México incluye la promesa de contar con un Plan Nacional de Prevención del Delito. Este Plan incluiría “programas de combate a la pobreza; las Escuelas de Tiempo Completo; el Programa de Empleo para Jóvenes; y la recuperación de espacios públicos junto con las comunidades”²⁴⁹. El 12 de febrero, Peña Nieto anunció la asignación de un presupuesto de 118 mil millones de pesos (\$9.3 mil millones de dólares estadounidenses) para el plan, a ser canalizado a través de varias secretarías gubernamentales. “Debemos poner un énfasis especial en la prevención, porque el uso de armamento más sofisticado, mayor equipamiento, más policías o la participación de las fuerzas armadas no es la única forma para combatir a la delincuencia organizada que opera en el país”, dijo²⁵⁰.

El gobierno ha nombrado a Roberto Campa para supervisar el plan bajo el nuevo puesto de Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana. Campa explicó a Crisis Group que el programa se centrará en 57 de los puntos más violentos, en donde los jóvenes son particularmente vulnerables a involucrarse con el crimen. Estos

²⁴⁶ Jenaro Villamil, “La Gendarmería Nacional será una ‘policía de proximidad’: Mondragón”, Proceso, 25 de febrero de 2013.

²⁴⁷ Daniel Sabet, “Police reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, mayo de 2010.

²⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Gustavo De la Rosa, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²⁴⁹ “Pacto Por México”, Sección 3.1.

²⁵⁰ Transcripción proporcionada por la Presidencia de México.

incluyen zonas en algunas ciudades del norte como Torreón y Monterrey, así como algunas comunidades en las afueras de la capital²⁵¹.

Cuando uno revisa las circunstancias en que viven ahí los jóvenes, creo que fácilmente uno puede explicar porqué están involucrados en este tipo de actividades [criminales]. Encuentra uno que son jóvenes que vivieron un problema de violencia en sus casas, en muchos casos son producto de familias rotas, en donde hubo presencia de alcohol, en muchos casos de drogas, en comunidades donde no hay ninguna posibilidad de aprovechar el tiempo libre. Entonces comienzan haciendo grupos en el barrio, luego son pandillas, y luego están involucrados abiertamente con el crimen. Hoy, hay que trabajar en el tema de contención, en todo el tema que tiene que ver con la policía, con las cárceles, con los ministerios públicos, con la presencia de las fuerzas armadas, sin duda. Pero por otro lado tenemos que empezar a enfrentar sistemáticamente las causas de los problemas²⁵².

Estos programas sociales son urgentemente requeridos para reducir el reclutamiento de jóvenes en los cárteles. Como se describió anteriormente, los cárteles se han vuelto poderosos en los barrios marginales tomando ventaja de que los adolescentes desempleados ven poca presencia gubernamental, con excepción de las fuerzas de seguridad. “Necesitamos programas muy enfocados que busquen a los jóvenes más vulnerables y les den un proyecto de vida real y una alternativa a la de juntarse con el crimen organizado”, dijo De la Rosa en Ciudad Juárez²⁵³. Tales programas podrían ayudar a restaurar el contrato social entre el Estado y los residentes de estas zonas. El dinero invertido en proyectos en Juárez demuestra que puede tener un impacto positivo en los índices de delincuencia, incluso a corto plazo. No obstante, los trabajadores sociales en el terreno recalcan que debe ser cuidadosamente gastado para obtener los mejores resultados²⁵⁴; se necesita tener cuidado para evitar desperdiciar recursos o que éstos sean robados.

Una gran cantidad de herramientas utilizadas para reducir la violencia en otros países latinoamericanos han sido poco discutidas en México. Entre ellas hay programas que permiten a los grupos criminales rendirse y entregar sus armas a cambio de sentencias más favorables. Tales programas han sido utilizados en Colombia no sólo para desarmar a los paramilitares y a las guerrillas, pero también para dismantelar a los cárteles de las drogas y a los nuevos grupos armados ilegales²⁵⁵. Otro mecanismo sería un pacto entre los grupos criminales respaldado por el gobierno. Una tregua entre las más grandes pandillas de El Salvador, Mara Salvatrucha y Barrio 18 en marzo de 2012, supuestamente ha contribuido a la reducción de la tasa de homicidios, por lo menos en el corto plazo²⁵⁶.

Las autoridades mexicanas han tradicionalmente mostrado poco interés en este tipo de programas, temiendo que podrían ser vistos como extendiendo legitimidad a los cárteles o perdonándoles los crímenes horrendos. Sin embargo, en 2011, el ex

²⁵¹ Entrevista de Crisis Group, Roberto Campa, México, D.F., 18 de febrero de 2013.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 22 de noviembre de 2012.

²⁵⁴ Entrevistas de Crisis Group, trabajadores sociales, periodistas y defensores de los derechos humanos, Ciudad Juárez, 21-23 de noviembre de 2012.

²⁵⁵ Ver Informe sobre América Latina N°41, *Desmantelar los Grupos Armados Ilegales en Colombia: lecciones de un sometimiento*, 8 de junio de 2012.

²⁵⁶ Randal C. Archibold, “Gangs’ Truce Buys El Salvador a Tenuous Peace”, *The New York Times*, 27 de agosto de 2012.

presidente Fox dijo en un discurso en Estados Unidos que quería, “comenzar un debate público sobre las siguientes ideas: hacer un llamado a los grupos violentos para hacer una tregua... [y] evaluar la conveniencia de una ley de amnistía”²⁵⁷. Calderón rechazó la idea enfáticamente, diciendo que los miembros de los cárteles debían de ser castigados por sus crímenes y por la violencia que desataron²⁵⁸.

Sin embargo, el ambiente podría estar cambiando; varios en el Congreso dicen que estarían abiertos a programas que alienten a los criminales a rendirse. “No hay mejor programa que la reinserción social”, dijo Roberto Carlos Reyes, un legislador del PRD. “Para el caso de la delincuencia organizada, hay que llegar al problema de raíz. No solamente pensar que pues con más policía vamos a tener mayor efectividad al combate de la delincuencia”²⁵⁹. Algunos programas de desarme podrían debilitar a los grupos de asesinos al ofrecerles un camino de salida a aquellos miembros de los niveles más bajos que han sido frecuentemente reclutados cuando eran adolescentes o jóvenes. Sería muy difícil, sin embargo, que un gobierno respalde pactos que podrían implicar la aceptación de algún tipo de control territorial por parte de los cárteles.

C. *La comunidad internacional*

El financiamiento internacional para programas sociales dirigidos a la prevención del delito ha tenido un efecto positivo en varias ciudades. Incluso los proyectos pequeños y relativamente menos costosos –si se sostienen con el tiempo, advierten los trabajadores sociales– han generado beneficios para los jóvenes vulnerables, frente a los estímulos representados por la delincuencia organizada. Si el flujo de fondos públicos hacia el interior de Juárez se seca, por ejemplo, la ciudad podría enfrentar otra explosión de violencia. “Es un gran paso que tenemos estos 42 centros comunitarios en Juárez, pero tenemos que estar seguros que en un par de años no están ahí vacíos y echándose a perder”, dijo Ramírez, la trabajadora social. “Los problemas de marginalización y pobreza aquí son profundos y requieren una solución a largo plazo”²⁶⁰.

Washington admite que decenas de miles de armas de fuego han sido vendidas en tiendas y exhibiciones de armas en Estados Unidos a los cárteles mexicanos y posteriormente utilizadas en asesinatos en México. Los Estados Unidos deben hacer más para contener y disminuir el flujo de estas armas a los criminales mexicanos. La gran mayoría de los asesinatos en México son cometidos con rifles de asalto, por lo que una nueva prohibición de ciertos tipos de estas armas al norte de la frontera podría a la larga ayudar a reducir el poder de los cárteles. Incluso si los cárteles encontraran otras fuentes para abastecerse, una prohibición estadounidense podría hacer más difícil adquirir este tipo de armas letales.

El Presidente Obama, tras la masacre reciente de estudiantes y maestros en Newtown, Connecticut, anunció su intención de buscar una nueva prohibición de armas de asalto y de extender la verificación de antecedentes a todos los compradores de armas. Su discurso sobre el Estado de la Unión al Congreso hizo de esto una prioridad para su segundo periodo²⁶¹. Varias propuestas de ley ya han sido presentadas ante el Congreso estadounidense, incluyendo una específicamente dirigida a detener

²⁵⁷ “Ex-Mexico President Suggests Truce With Drug Cartels”, Associated Press, 27 de agosto de 2011.

²⁵⁸ La oficina del Presidente distribuyó el texto de la declaración de Calderón sobre la amnistía el 29 de agosto de 2011.

²⁵⁹ Entrevistas de Crisis Group, México, D.F., 25 de septiembre de 2012.

²⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, Ciudad Juárez, Chihuahua, 23 de noviembre de 2012.

²⁶¹ www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address.

la venta y manufactura de armas de asalto, así como amplios proyectos preliminares bipartidistas que buscan prohibir los cartuchos de balas de alta capacidad, instaurar la verificación obligatoria de antecedentes y otras medidas para la prevención de la violencia²⁶². Sin embargo, el futuro de estas iniciativas permanece incierto.

Más allá de una nueva prohibición, Estados Unidos podría incrementar sus esfuerzos bajo las leyes existentes para detener la compra y el contrabando de armas, destinados finalmente a los cárteles. El método más efectivo para atacar a los traficantes de armas es utilizando unidades de inteligencia de la ATF para localizar compras sospechosas y autorizar las redadas en las casas de seguridad utilizadas por los contrabandistas. En puntos importantes de suministro para los cárteles, tal como Phoenix, Arizona, sin embargo, no hay suficientes agentes para supervisar a las miles de tiendas de ventas de armas. La situación se agravaría debido a los recortes presupuestales anunciados por el gobierno de los Estados Unidos²⁶³.

Mientras que un buen trabajo de inteligencia es esencial, los programas que simplemente observan cómo las armas son contrabandeadas hacia el interior de México con la esperanza de capturar a peces más gordos son éticamente cuestionables y dañan la relación de Estados Unidos con México. En una de dichas operaciones, conocida como “Rápido y Furioso”, la ATF permitió que ciertas armas compradas en Estados Unidos cruzaran la frontera con la esperanza de identificar y luego capturar a la red entera de traficantes de armas. Sin embargo, las autoridades perdieron la pista de muchas armas, permitiendo que muchas de ellas fueran utilizadas por los cárteles para matar; el concepto de la operación ha sido cuestionado en investigaciones del Congreso en ambos países, y varios funcionarios involucrados en la operación fueron despedidos²⁶⁴.

Los partidarios de una reforma de la política de las drogas argumentan que la medida más poderosa en contra de los cárteles criminales mexicanos sería la legalización de los narcóticos. Como se discutió en la Sección II, los cárteles ganan anualmente decenas de miles de millones de dólares contrabandeando drogas. Si les quitaran este negocio, dicen los reformadores, serían perjudicados económicamente. Sin embargo, los cárteles se han convertido en grupos criminales diversificados, por lo que incluso una completa legalización de las drogas no los haría desaparecer, pero la pérdida de tantas ganancias, argumentan los reformadores, los haría más débiles y fáciles de combatir²⁶⁵.

Los reformadores se centran actualmente en la legalización de la marihuana. La decisión tomada el 6 de noviembre de 2012 por los votantes estadounidenses en Colorado y Washington de legalizarla tuvo un fuerte eco en México, en donde los críticos se preguntan porqué el Ejército está quemando campos de cannabis en Baja California

²⁶² www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/assault-weapons; www.nytimes.com/2013/02/06/us/politics/bipartisan-house-plan-focuses-on-gun-trafficking.html?_r=0.

²⁶³ Entrevistas del consultor de Crisis Group en capacidad anterior, agentes del ATF, Phoenix, Arizona, junio de 2009; Jackie Kucinich, “Budget cuts may weaken gun background checks, feds say”, USA Today, 20 de febrero de 2013.

²⁶⁴ “Issa, Grassley Report on Fast & Furious Finds Widespread Justice Department Management Failures”, Committee on Oversight and Government Reform, U.S. House of Representatives, 29 de octubre de 2012. Ver también, “Niega la SRE que el gobierno supiera con antelación del operativo rápido y furioso”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2012.

²⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, Jorge Hernández, presidente, Colectivo por una política integral de drogas, México, D.F., 7 de noviembre de 2012.

cuando puede ser vendida en algunos dispensarios al norte de la frontera²⁶⁶. Una semana después, un legislador del PRD introdujo una iniciativa de ley en el Congreso para legalizar la producción, venta y uso de la marihuana en México²⁶⁷. Un gobernador del PRI en el estado de Colima exigió un referéndum sobre la legalización de drogas. Desde 2009, la práctica mexicana implica la no persecución penal en contra de aquellas personas que posean pequeñas cantidad de cualquier droga, pero la producción y venta es ilegal y está firmemente en las manos de los cárteles.

La marihuana legal dejaría todavía a los cárteles con el lucrativo negocio de la cocaína, la heroína y la metanfetamina, pero un centro de investigación mexicano estimó que los cárteles obtienen una tercera parte de sus ingresos de la exportación de marihuana a Estados Unidos (otros han dicho que puede ser como del 10 al 15 por ciento)²⁶⁸. La legalización violaría tratados de la Organización de Naciones Unidas que obliga a sus miembros (tanto México como Estados Unidos lo son) de combatir la marihuana así como varias otras drogas. Sin embargo, dándole seguimiento a las peticiones hechas por varios presidentes latinoamericanos para tener un nuevo debate sobre la política de drogas, la ONU ha anunciado que discutirá el tema en una sesión especial de la Asamblea General en el 2016²⁶⁹. Un informe de la Organización de Estados Americanos sobre la política antidrogas encargado por la Cumbre de las Américas en Cartagena se presentará alrededor de mayo de 2013, e inevitablemente generará acalorados debates²⁷⁰.

Debido a que sufre de manera traumática por el tráfico de drogas, México está en la posición de liderar este debate. El Presidente Peña Nieto ha dicho que los referendos en Colorado y el estado de Washington plantean serias dudas acerca de la política global de drogas:

Sin duda, abre un espacio para el replanteamiento de nuestra política. Abre un debate sobre el curso de la guerra contra las drogas que deberíamos estar tomando. Personalmente, estoy en contra de la legalización; no creo que sea la ruta. Pero estoy en favor de un debate hemisférico sobre la eficacia de la ruta en la que estamos ahora²⁷¹.

²⁶⁶ El ex Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda preguntó en Radio MVS el 7 de noviembre de 2012: “¿Porqué estamos decomisando camiones de marihuana en México, cuando la venden sin receta en algunos estados de Estados Unidos?”.

²⁶⁷ “Mexico lawmaker introduces bill to legalize marijuana”, Reuters, 15 de noviembre de 2012.

²⁶⁸ Hope y Clark, “Si Los Vecinos Legalizan”, IMCO, op. cit. La Corporación RAND estimó el 10 al 15 por ciento en un informe publicado en octubre de 2010, “Legalizing Marijuana in California Will Not Dramatically Reduce Mexican Drug Trafficking Revenues”.

²⁶⁹ Comunicado de prensa, Secretaría de Relaciones Exteriores, 30 de noviembre de 2012. El comunicado de prensa no hizo referencia a una discusión sobre un tratado en particular.

²⁷⁰ www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/policy/default_ENG.asp.

²⁷¹ Tim Padgett, “Mexico’s Peña Nieto Talks to *TIME*: ‘We Can Move Beyond the Drug War’”, *TIME*, 30 de noviembre de 2012.

VI. Conclusión

México se enfrenta ante un desafío titánico. El gobierno tiene que luchar contra escuadrones de la muerte que utilizan armas de grado militar para atacar a las tropas y a los civiles. Pero enviar a las fuerzas de seguridad por lo general suscita serias preocupaciones sobre violaciones a los derechos humanos. Del norte, se enfrenta a la presión de detener el flujo de narcóticos a usuarios estadounidenses. En el interior del país, se enfrenta a la presión de reducir la violencia, los secuestros y la extorsión cometida por asesinos financiados en gran parte por este comercio ilegal de drogas. Los últimos seis años han demostrado la seriedad de las consecuencias derivadas de una combinación de cárteles criminales, sistema de justicia decaído y ofensiva militar mal regulada. Si México no fortalece sus instituciones y no apoya a sus comunidades abandonadas, la terrible violencia, la falta de justicia social y la decreciente credibilidad del Estado podrían volverse fenómenos endémicos en el país.

Hay muchos factores positivos que indican que México podría ser capaz de romper el ciclo de violencia y de cárteles criminales. La clase política, históricamente dividida, ha mostrado unidad al apoyar un plan para fortalecer las instituciones y reformar el sistema de justicia. Congresistas, políticos, gobernadores, fiscales y jueces están comprometidos a implementar uno de los cambios más grandes en la legislación en el último siglo. Un programa nacional para la prevención de la violencia y el crimen ha sido aprobado. Trabajadores sociales experimentados y dedicados y defensores de los derechos humanos han construido programas que pueden llegar a los más vulnerables. Si el gobierno puede llevar a cabo reformas de proporciones sísmicas, y los esfuerzos de la sociedad civil para transformar a las comunidades desamparadas rinden fruto, existe la posibilidad de lograr la paz y la justicia para las nuevas generaciones. Y si México mejora notablemente su seguridad, podría proporcionar lecciones para el resto de la región de América Latina y otras partes del mundo acosados por el crimen y la violencia.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 19 de marzo de 2013

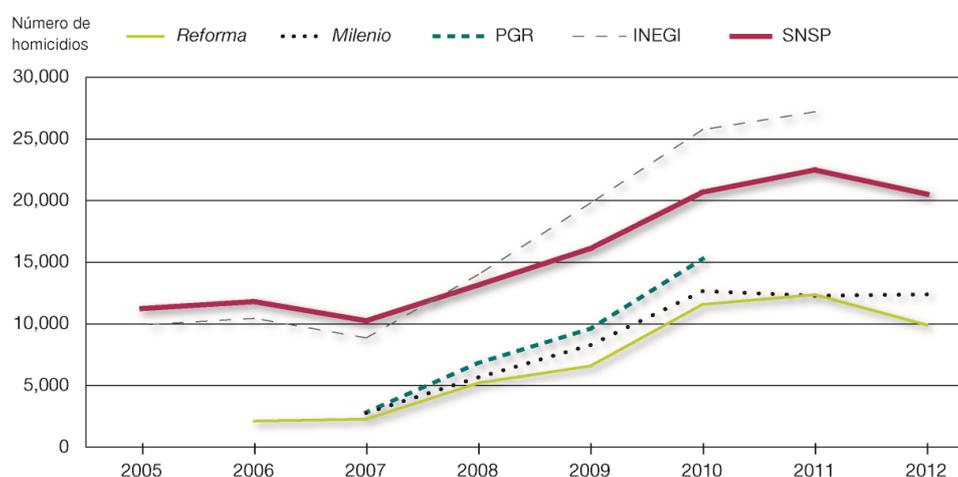
Anexo A: Mapa de México



Anexo B: Mapa de homicidios supuestamente relacionados con el conflicto entre cárteles, 2006 a 2012



Anexo C: Gráfico de homicidios supuestamente relacionados con los cárteles vs. total de homicidios, por año



Reforma (periódico): Número total de “ejecuciones” del 1 enero 2006 al 31 diciembre 2012.

Milenio (periódico): Número total de “ejecuciones” del 1 enero 2007 al 31 diciembre 2012.

Procuraduría General de la República (PGR): Número total de homicidios por rivalidad delincriminal del 1 enero 2007 al 31 diciembre 2010. La Procuraduría General de la República (PGR) dejó de publicar información después de septiembre de 2011.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Número total de homicidios del 1 enero 2005 al 31 diciembre 2011. Cifras preliminares con corte a julio de 2012.

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP): Número total de homicidios dolosos del 1 enero 2005 al 31 diciembre 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Reforma</i>	-	2,119	2,275	5,207	6,587	11,583	12,366	9,913
<i>Milenio</i>	-	-	2,773	5,661	8,281	12,658	12,284	12,394
PGR	-	-	2,826	6,837	9,614	15,272	-	-
INEGI	9,921	10,452	8,867	14,006	19,803	25,757	27,199	-
SNSP	11,246	11,806	10,253	13,155	16,118	20,681	22,480	20,560

Anexo D: Principales cárteles en México

Nombre	Líderes	Base principal	Otra información
Cártel de Sinaloa (Cártel del Pacífico/ Organización Guzmán-Loera)	Joaquín Guzmán, "El Chapo"; Ismael Zambada, "El Mayo"	Sinaloa	Tiene raíces en los pueblos de la Sierra Madre Occidental, en donde los traficantes han cultivado y contrabandeado opio desde comienzos del siglo XX. Es considerado el cártel con mayor riqueza y está vinculado a incautaciones récord de cocaína.
Los Zetas	Heriberto Lazcano, "El Lazca"/ "Z-3" (muerto a tiros en octubre de 2012); Miguel Ángel Treviño, "Z-40"	Nuevo Laredo, Tamaulipas	Fundado alrededor de 1998 por ex militares reclutados como el brazo armado del Cártel del Golfo. Se desprendieron del Cártel del Golfo para reclamar territorios para sí mismos. Incorporaron tácticas de estilo militar a la violencia relacionada con el narcotráfico y están supuestamente detrás de las masacres más brutales.
Cártel del Golfo	Eduardo Costilla, "El Coss" (arrestado en septiembre de 2012); Mario Armando Ramírez, "El Pelón/El X-20"	Matamoros, Tamaulipas	Tiene raíces en una red de contrabandistas de alcohol. Vinculado a importantes cargamentos de cocaína y otras drogas en uno de los corredores más grandes de México. Se ha aliado con sus antiguos enemigos, el Cártel de Sinaloa, para pelear en contra de Los Zetas.
Cártel de Tijuana (Organización Arellano Félix)	Luis Fernando Sánchez Arellano, "El Ingeniero"	Tijuana, Baja California	Adquirió notoriedad por su violencia en la década de 1990 bajo los hermanos Arellano Félix. Reclutó a jóvenes adinerados de Tijuana conocidos como "narco juniors" y miembros de pandillas californianas.
Cártel de Juárez (Organización Vicente Carrillo Fuentes)	Vicente Carrillo Fuentes, "Viceroy"	Ciudad Juárez, Chihuahua	Tiene un brazo armado conocido como "La Línea" y trabaja en estrecha colaboración con el Barrio Azteca, una pandilla que opera tanto en México como en prisiones y ciudades de Texas.
Cártel de los Beltrán-Leyva	Alfredo Beltrán-Leyva, "El Mochomo" (arrestado en enero de 2008); Marcos Arturo Beltrán-Leyva, "El Barbas" (muerto a tiros en diciembre de 2009); Carlos Beltrán-Leyva (arrestado en diciembre de 2009); Héctor Beltrán Leyva	Morelos	Fundado por cuatro hermanos Beltrán-Leyva (Alfredo, Marcos Arturo, Carlos and Héctor) después de separarse del Cártel de Sinaloa. Vinculado a laboratorios de metanfetaminas e importantes cargamentos de drogas.
Los Caballeros Templarios	Servando Gómez, "La Tuta"/ "El Profe"; Dionisio Loya, "El Tío"	Michoacán	Tiene raíces en la cuasi-religiosa "La Familia Michoacana" del ya fallecido Nazario Moreno González, "El Más Loco". Provee a sus miembros de un libro con códigos y lleva a cabo ceremonias usando armaduras medievales.
La Familia	José de Jesús Méndez, "El Chango" (arrestado en junio de 2011)	Estado de México	Disidentes de Los Caballeros Templarios que heredaron el nombre de La Familia pero ahora operaran principalmente desde el Estado de México. Vinculada a principales actos de violencia en las afueras de la Ciudad de México.
Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG/Matazetas)	Rubén Oseguera/Nemesio Oseguera, "El Mencho"; Erick Valencia Salazar, "El 85" (arrestado en marzo de 2012)	Jalisco	Estrechamente aliado al Cártel de Sinaloa. Ha llevado a cabo una campaña de masacres en contra de supuestos Zetas. Ha peleado una guerra por el territorio contra Los Caballeros Templarios.

Anexo E: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 150 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 su 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 12 páginas, que actualiza sucintamente con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

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

El Consejo 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 presidido por Thomas Pickering, ex embajador de Estados Unidos. Su presidenta y directora ejecutiva desde julio de 2009 es Louise Arbour, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 34 localidades: Abuja, Bangkok, Beijing, Beirut, Biskek, Bogotá, Buyumbura, Cairo, Ciudad de Guatemala, Dakar, Damasco, Dubái, Estambul, Gaza, Islamabad, Jerusalén, Johannesburgo, Kabul, Katmandú, Londres, Moscú, Nairobi, Nueva York, Pristina, Rabat, Saná, Sarajevo, Seúl, Tiflis, Trípoli, Túnez y Yakarta, Washington DC. Crisis Group cubre en la actualidad cerca de 70 zonas de conflicto actual o potencial en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Zimbabue; en Asia, Afganistán, Birmania/Myanmar, Cachemira, Corea del Norte, Estrecho de Taiwán, Filipinas, Indonesia, Kazajistán, Kirguizistán, Malasia, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Leste, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Cáucaso Norte, Chipre, Georgia, Kosovo, Macedonia, Serbia y Turquía; en el Oriente Medio y África septentrional, Argelia, Bahrein, Egipto, Irán, Irak, Israel-Palestina, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Sahara Occidental, Siria, Túnez y Yemen; y en América Latina y el Caribe, Colombia, Guatemala y Venezuela.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones institucionales y fuentes privadas. En los últimos años, ha recibido recursos de los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Centro Canadiense de Investigación y Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

Las siguientes fundaciones e instituciones privadas han aportado recursos en los últimos años: Adessium Foundation, Carnegie Corporation of New York, Elders Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, Henry Luce Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Radcliffe Foundation, Rockefeller Brothers Fund y Stanley Foundation, The Charitable Foundation, Tinker Foundation Incorporated.

Anexo F: Informes y boletines informativos de Crisis Group sobre América Latina desde 2010

Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake, Informe sobre América Latina y el Caribe N°32, 31 de marzo de 2010.

Guatemala: asfixiada entre el crimen y la impunidad, Informe sobre América Latina N°33, 22 de junio de 2010.

Mejorar la política de seguridad en Colombia, Boletín informativo sobre América Latina N°23, 29 de junio de 2010.

Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto, Informe sobre América Latina N°34, 13 de octubre de 2010.

Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections, Informe sobre América Latina y el Caribe N°35, 27 de octubre de 2010.

Caminar sin muletas: un balance de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N°36, 31 de mayo de 2011.

Elecciones en Guatemala: voto limpio, política sucia, Boletín informativo sobre América Latina N°24, 16 de junio de 2011.

Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development, Boletín informativo sobre América Latina N°25, 28 de junio de 2011.

Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia, Informe sobre América Latina N°37, 25 de julio de 2011.

Violencia y política en Venezuela, Informe sobre América Latina N°38, 17 de agosto de 2011.

Preservar la seguridad en Haití: la reforma policial, Boletín informativo sobre América Latina N°26, 8 de septiembre de 2011.

Guatemala, narcotráfico y violencia, Informe sobre América Latina N°39, 11 de octubre de 2011.

Keeping Haiti Safe: Justice Reform, Boletín informativo sobre América Latina N°27, 27 de octubre de 2011.

Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia, Informe sobre América Latina N°40, 31 de octubre de 2011.

Desmantelar los Grupos Armados Ilegales en Colombia: lecciones de un sometimiento, Informe sobre América Latina N°41, 8 de junio de 2012.

Elecciones en Venezuela: Peligrosas Incertidumbres, Informe sobre América Latina N°42, 26 de junio de 2012.

Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades, Informe sobre América Latina N°43, 20 de julio 2012.

Towards a Post-MINUSTAH Haiti: Making an Effective Transition, Informe sobre América Latina y el Caribe N°44, 2 de agosto de 2012.

Colombia: ¿por fin la paz?, Informe sobre América Latina y el Caribe N°45, 25 de Septiembre de 2012.

Governing Haiti: Time for National Consensus, Informe sobre América Latina y el Caribe N°46, 4 de febrero de 2013.

Totonicapán: tensión en las tierras indígenas de Guatemala, Informe sobre América Latina y el Caribe N°47, 6 de febrero de 2013.

Anexo G: Consejo de administración de International Crisis Group

DIRECTOR

Thomas R Pickering

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

PRESIDENTA Y DIRECTORA EJECUTIVA

Louise Arbour

Ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda

VICE-DIRECTORES

Ayo Obe

Experto jurídico, Lagos, Nigeria

Ghassan Salamé

Decano, Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencias Políticas

CONSEJO DIRECTIVO

Morton Abramowitz

Ex secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos y embajador en Turquía

Cheryl Carolus

Ex alta comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex secretaria general del ANC

María Livanos Cattau

Miembro de la junta directiva, Petroplus Holdings, Suiza

Yoichi Funabashi

Editor en jefe de *The Asahi Shimbun*, Japón

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo de Fiore Capital

Lord (Mark) Malloch-Brown

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

Moisés Naím

Asociado principal, International Economics Program, Carnegie Endowment for International Peace; ex redactor en jefe, *Foreign Policy*

George Soros

Presidente de Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Kofi Annan

Ex secretario General de las Naciones Unidas; premio Nobel de Paz (2001)

Nahum Barnea

Columnista principal de Yedioth Ahro-noth, Israel

Samuel Berger

Presidente, Albright Stonebridge Group LLC; ex consejero de seguridad nacional de los Estados Unidos

Emma Bonino

Vicepresidenta del Senado; ex ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos de Italia y Comisionada Europea para Ayuda Humanitaria

Micheline Calmy-Rey

Ex presidente y Ministra de Relaciones Exteriores de la Confederación Suiza

Wesley Clark

Ex comandante supremo aliado de la OTAN, Europa

Sheila Coronel

Toni Stabile, profesora de prácticas de periodismo investigativo; directora, Toni Stabile Center for Investigative Journalism, Columbia University, Estados Unidos.

Mark Eyskens

Ex primer ministro de Bélgica

Nabil Fahmy

Ex embajador de Egipto en los Estados Unidos y Japón; decano fundador, School of Public Affairs, American University, Cairo

Joschka Fischer

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Alemania

Lykke Friis

Ex Ministra de Clima y Energía y de Igualdad de Género de Dinamarca; ex prorectora de la Universidad de Copenhagen

Jean-Marie Guéhenno

Profesor Arnold Saltzman de práctica profesional en relaciones Internacionales y asuntos públicos, Columbia University; ex secretario general adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Carla Hills

Ex secretaria de Vivienda de los Estados Unidos; ex representante de comercio de los Estados Unidos

Lena Hjelm-Wallén

Ex viceprimera ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

Mo Ibrahim

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

Igor Ivanov

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia

Asma Jahangir

Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la libertad religiosa o de creencias; presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; ex director general, Al Jazeera Network

Wim Kok

Ex primer ministro de los Países Bajos

Ricardo Lagos

Ex presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Ex secretaria internacional de International PEN; novelista y periodista, Estados Unidos

Lalit Mansingh

Ex secretario de Relaciones Exteriores de la India, embajador ante los Estados Unidos y alto comisionado ante el Reino Unido

Benjamin Mkapa

Ex presidente de Tanzania

Laurence Parisot

Presidente, Confederación Francesa de Empresas (MEDEF)

Karim Raslan

Fundador, Director y CEO de KRA Group

Paul Reynolds

Presidente & director ejecutivo, Canaccord Financial Inc.; vice chair, Global Head of Canaccord Genuity

Javier Solana

Ex alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, ex secretario general de la OTAN y ex ministro de Relaciones Exteriores de España

Liv Monica Stubholt

Vicepresidente senior de Estrategias y Comunicaciones, Kvaerner ASA; ex Secretaria de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega

Lawrence Summers

Ex director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex secretario del Tesoro de EEUU; presidente emérito de la Universidad de Harvard

Wang Jisi

Rector, Escuela de Estudios Internacionales, Peking University; miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China

Wu Jianmin

Vicepresidente Ejecutivo, Instituto Chino de Innovación y Estrategia de Desarrollo; Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Ex embajador de China ante la ONU (Ginebra) y Francia

Lionel Zinsou

Director Ejecutivo, PAI Partners

CIRCULO DEL PRESIDENTE

Es un distinguido grupo de grandes donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial, tiempo y pericia a Crisis Group para el cumplimiento de su misión.

Anónimos (3)	George Landegger	Harry Pokrandt	White & Case LLP
Dow Chemical	McKinsey & Company	Shearman & Sterling	Neil Woodyer
Mala Gaonkar	Ford Nicholson & Lisa	LLP	
Frank Holmes	Wolverton	Ian Telfer	
Steve Killelea			

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Está integrado por importantes donantes particulares y corporativos que aportan regularmente a la organización sus consejos y experiencia

Anónimo	Seth & Jane Ginns	Griff Norquist	Yapi Merkezi
Anglo American PLC	Alan Griffiths	Ana Luisa Ponti &	Construction and
APCO Worldwide Inc.	Rita E. Hauser	Geoffrey	Industry Inc.
Ryan Beedie	George Kellner	R. Hoguet	Stelios S. Zavvos
Stanley Bergman &	Faisal Khan	Kerry Propper	
Edward Bergman	Zelmira Koch Polk	Michael L. Riordan	
BP	Elliott Kulick	Shell	
Chevron	Harriet Mouchly-Weiss	Nina Solarz	
Neil & Sandra DeFeo	Näringslivets Inter-	Horst Sporer	
Family Foundation	nationella Råd (NIR)	Statoil	
Equinox Partners	– International	Talisman Energy	
Neemat Frem	Council of Swedish	Tilleke & Gibbins	
FTI Consulting	Industry	Kevin Torudag	

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).

Martti Ahtisaari Presidente emérito	Naresh Chandra	Jessica T. Mathews	Michael Sohlman
George Mitchell Presidente emérito	Eugene Chien	Nobuo Matsunaga	Thorvald Stoltenberg
Gareth Evans Presidente emérito	Joaquim Alberto	Barbara McDougall	Leo Tindemans
	Chissano	Matthew McHugh	Ed van Thijn
	Victor Chu	Miklós Németh	Simone Veil
	Mong Joon Chung	Christine Ockrent	Shirley Williams
	Pat Cox	Timothy Ong	Grigory Yavlinski
	Gianfranco Dell'Alba	Olara Otunnu	Uta Zapf
Kenneth Adelman	Jacques Delors	Lord (Christopher)	Ernesto Zedillo
Adnan Abu Odeh	Alain Destexhe	Patten	
HRH Prince Turki	Mou-Shih Ding	Shimon Peres	
al-Faisal	Uffe Ellemann-Jensen	Victor Pinchuk	
Hushang Ansary	Gernot Eler	Surin Pitsuwan	
Óscar Arias	Marika Fahlén	Cyril Ramaphosa	
Ersin Arıoğlu	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos	
Richard Armitage	Malcolm Fraser	George Robertson	
Diego Arria	Swanee Hunt	Michel Rocard	
Zainab Bangura	Max Jakobson	Volker Rühle	
Shlomo Ben-Ami	James V. Kimsey	Güler Sabancı	
Christoph Bertram	Aleksander	Mohamed Sahnoun	
Alan Blinken	Kwasniewski	Salim A. Salim	
Lakhdar Brahimi	Todung Mulya Lubis	Douglas Schoen	
Zbigniew Brzezinski	Allan J. MacEachen	Christian Schwarz-	
Kim Campbell	Graça Machel	Schilling	
Jorge Castañeda			