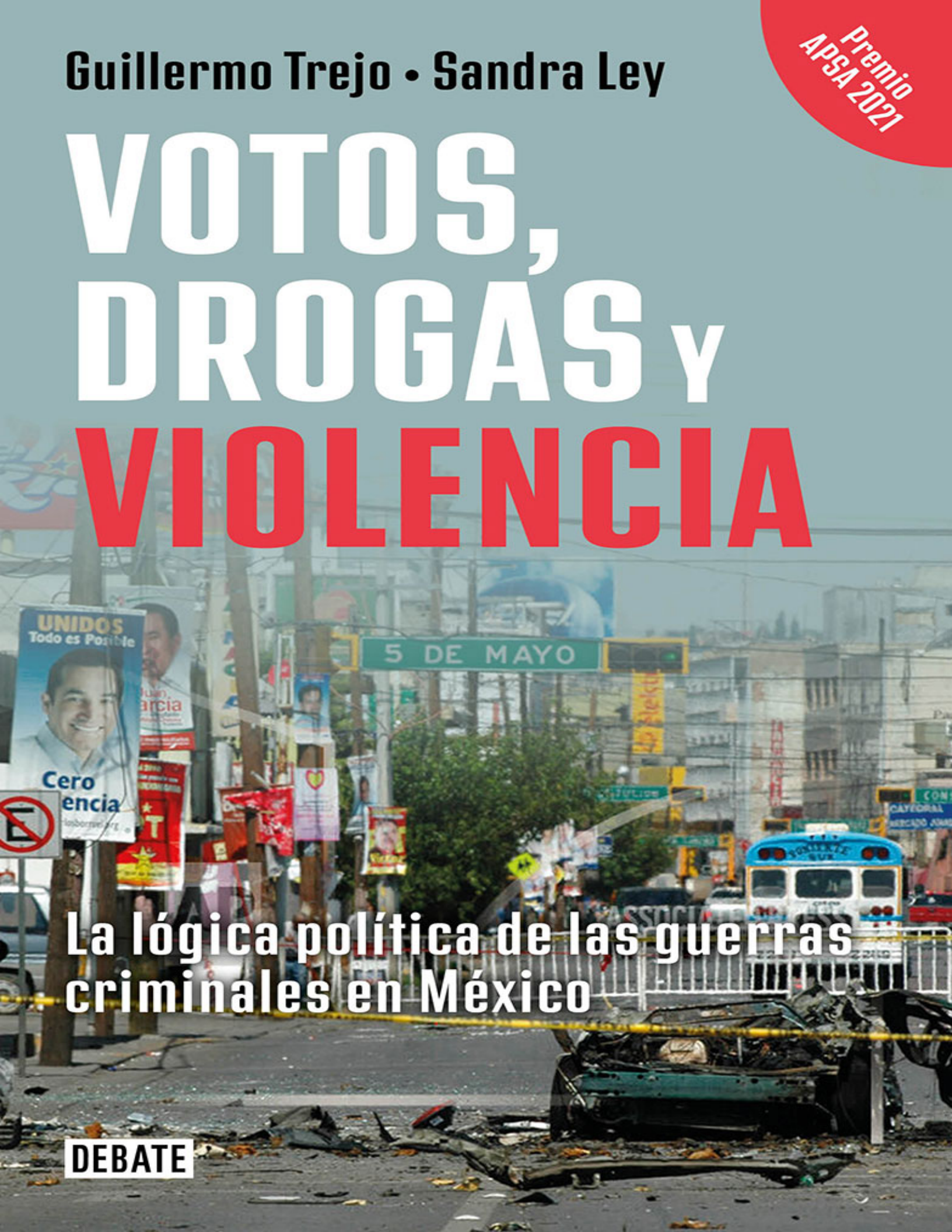
Premio APSA 2021

Guillermo Trejo • Sandra Ley

VOTOS, DROGAS Y VIOLENCIA



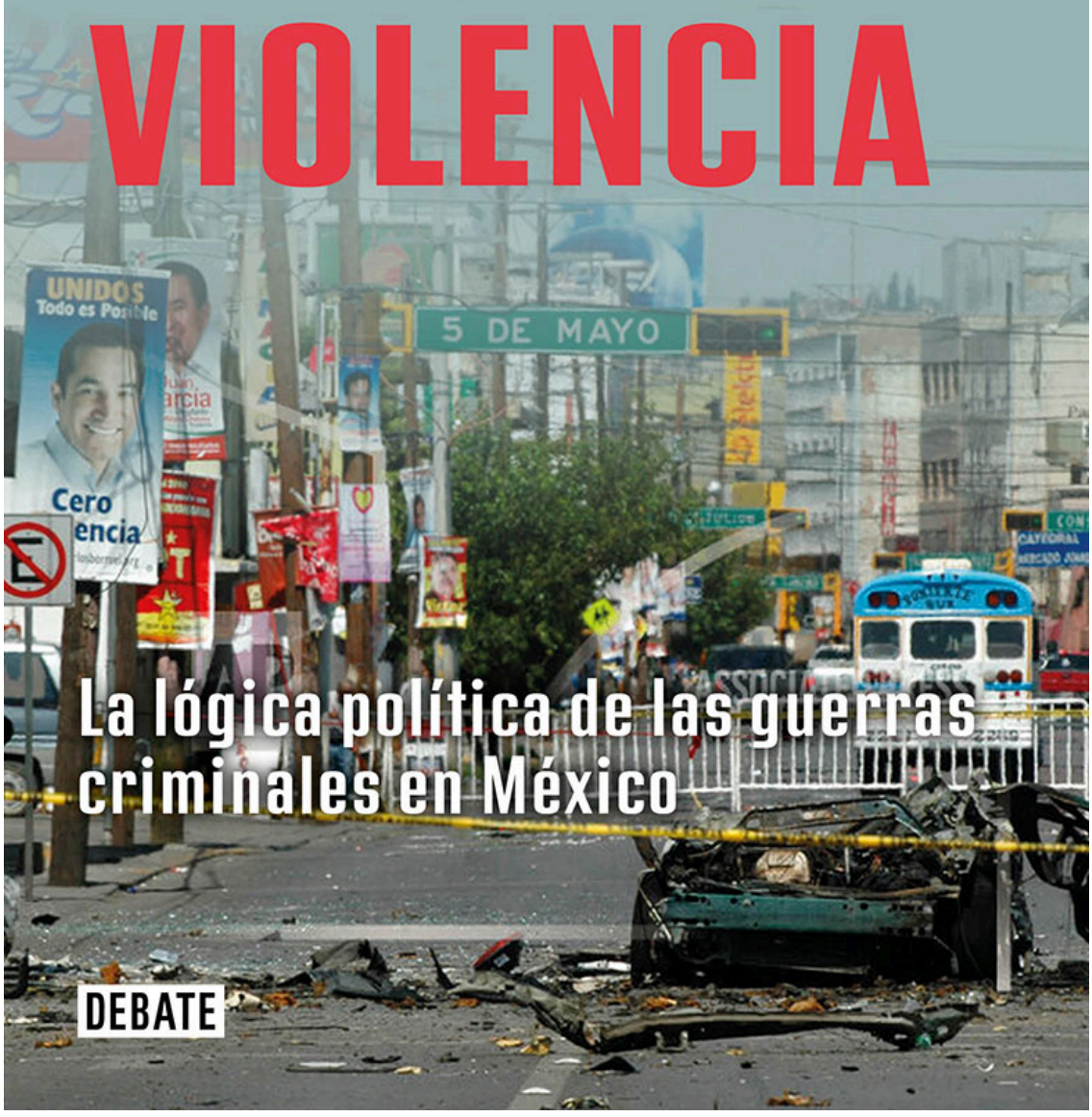
La lógica política de las guerras criminales en México

DEBATE

Premio APSA 2021

Guillermo Trejo • Sandra Ley

VOTOS, DROGAS Y VIOLENCIA



La lógica política de las guerras criminales en México

DEBATE

GUILLERMO TREJO
Universidad de Notre Dame

SANDRA LEY
CIDE, México

VOTOS, DROGAS Y VIOLENCIA

LA LÓGICA POLÍTICA DE LAS GUERRAS CRIMINALES EN MÉXICO

Traducción de
Hugo López Araiza Bravo

DEBATE

Figuras

1.I.a *Crimen y Estado como esferas separadas*
1.I.b *Crimen y Estado como órdenes sociales paralelos*
1.1 *Redefinición del nexo entre crimen y Estado: la zona gris de la criminalidad*
1.2 *Protección gubernamental informal de los grupos del crimen organizado (GCO) en autocracias*
1.3 *Alternancia partidista, el desplome de la protección gubernamental informal para los grupos del crimen organizado (GCO) y el advenimiento de guerras criminales*
1.I..a *Intervención militar efectiva contra grupos del crimen organizado (GCO): la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos locales del mismo partido suprime a los GCO*
1.I..b *Intervención militar no efectiva contra grupos del crimen organizado (GCO): el conflicto partidista entre el gobierno federal y los gobiernos locales estimula la guerra*
1.4 *La zona gris de la criminalidad se expande hacia la sociedad civil*
2.1 *Represión de disidentes políticos según su perpetrador en México, 1989-1998*
2.2 *Instituciones de gobierno con agentes involucrados en redes informales de protección de cárteles de drogas en México, 1985-2006*
2.3 *Modelo explicativo de las guerras entre cárteles*

2.4 *Impacto de la alternancia partidista en la violencia entre cárteles en México, 1995-2006*
2.5 *Tendencias en la violencia entre cárteles: Michoacán y el Michoacán sintético*
2.6 *Tendencias de la violencia entre cárteles: Guerrero y el Guerrero sintético*
3.1 *Estructura organizativa de los cárteles mexicanos bajo el régimen unipartidista, década de 1980*
3.2 *Línea de tiempo de la alternancia partidista en la gubernatura y el surgimiento de ejércitos privados en México, 1989-2006*
3.3 *Estructura organizativa de los cárteles mexicanos tras la alternancia partidista subnacional, décadas de 1990 y 2000*
4.1 *Modelo explicativo de la hipótesis de la fragmentación política*
4.I.a *Postura ideológica de los partidos mexicanos durante el régimen autoritario, década de 1990*
4.I.b *Postura ideológica de los partidos mexicanos durante la democracia, década de 2000*
4.2 *Impacto de la fragmentación vertical del poder en la violencia criminal en México, 2007-2012*
5.I.a *Estructura prototípica de un cártel de drogas, 2006*
5.I.b *Nuevas organizaciones criminales tras la decapitación de los cárteles, 2007-2012*
5.I.c *Organizaciones criminales nuevas tras la decapitación de los ejércitos privados, 2007-2012*
6.1 *Evolución de los ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos, 1995-2012*
6.2 *Ataques criminales por víctima y nivel de gobierno, 2007-2012*
6.3 *Ataques criminales según sus víctimas y partido, 2007-2012*
6.4 *Municipios gobernados por partido político comparados con funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos atacados, 2007-2012*
6.5 *Ataques criminales y ciclos electorales subnacionales*

6.6 *Modelo explicativo de la hipótesis de la gobernanza criminal*
6.7 *Impacto de la fragmentación vertical del poder en los ataques criminales en México, 2007-2012*
7.1 *La vía de los ataques criminales de alto perfil hacia la gobernanza criminal*

Mapas

2.1 *Cárteles mexicanos y zonas de narcotráfico en los años ochenta*
2.I.a *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 1995-1998*
2.I.b *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 1999-2002*
2.I.c *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 2003-2006*
2.I.d *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 1995-2006*
2.I..a *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 1991*
2.II.b *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 1996*
2.I..c *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 2001*
2.II.d *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 2006*
3.I.a *Díadas de conflictos entre cárteles en México, 1990-1996*
3.I.b *Díadas de conflictos entre cárteles en México, 1997-2006*
3.I.c *Díadas de conflictos entre cárteles en México, 1990-2006*
3.I.d *Homicidios entre cárteles, 1995-2006*

4.II.a *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 2000-2006*
4.I..b *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 2007-2012*
4.1 *Narcohomicidios en municipios colindantes de Tierra Caliente en Michoacán y Jalisco, 2008-2011*
5.1 *Ciudades mexicanas selectas con brotes importantes de violencia criminal, 2006-2012*
6.1 *Geografía de los ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos, 2007-2012*
6.2 *Ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos en municipios colindantes de Michoacán y Guerrero, 2011*
6.3 *Ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos en municipios colindantes de Michoacán y Guanajuato, 2008-2011*
7.1 *Regiones y municipios selectos en Michoacán*
7.2 *Regiones y municipios selectos en Guerrero*

Tablas

2.1 *Alternancia partidista a nivel subnacional y violencia entre cárteles en México, 1995-2006*
2.2 *Evaluación de la evolución de la violencia tras la alternancia partidista, 1995-2006*
2.3 *Ponderadores sintéticos del banco de donantes usado para crear al Michoacán sintético*
2.4 *Medias de los predictores de violencia entre cárteles antes de la alternancia partidista para Michoacán (tratado) y el Michoacán sintético*
4.1 *Distribución de partidos en los tres niveles de gobierno en México, 2007-2012*
4.2 *Fragmentación vertical del poder, conflicto partidista y violencia entre cárteles en México, 2007-2012*
5.1 *Intervención federal durante la guerra contra las drogas. Resumen de casos de estudio*
6.1 *Conflictos territoriales y ataques criminales de alto perfil, 2007-2012*
6.2 *Oportunidades de gobernanza y ataques criminales de alto perfil, 2007-2012*
B.1 *Periódicos nacionales y subnacionales para la recolección de datos*
C.1 *Modelos con competencia electoral municipal*

C.2 *Modelos con distintas especificaciones de alternancia partidista subnacional*
C.3 *Modelos con factores explicativos adicionales*
C.4 *Modelos de efectos fijos*
C.5 *Modelos con muestras divididas según región geográfica*
C.6 *Modelos con transformación binaria de la variable dependiente*
C.7 *Modelos con conteos positivos de la variable dependiente*
D.1 *Prueba de robustez usando datos del gobierno, 2007-2012*
D.2 *Prueba de robustez incluyendo estatus municipal de Subsemun, 2008-2012*
D.3 *Alternancia partidista según el partido en la gubernatura, 2007-2012*
E.1 *Comparación de municipios fronterizos de Michoacán y Jalisco*
F.1 *Modelos logísticos y modelos logísticos de sucesos infrecuentes*
G.1 *Comparación de municipios fronterizos de Michoacán y Guerrero*
G.2 *Comparación de municipios en la frontera entre Michoacán y Guanajuato*

Acrónimos

AALMAC Asociación de Autoridades Locales de México A.C.
OBL Organización Beltrán Leyva
ACAM Ataques Criminales contra Autoridades Públicas en México (base de datos)
CICIG Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
Cisen Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNMM Conferencia Nacional de Municipios de México
CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CRAC-PC Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria
DEA Drug Enforcement Agency (Administración de Control de Drogas)
DFS Dirección Federal de Seguridad
Dina Dirección de Inteligencia Nacional
ENVE Encuesta Nacional de Victimización de Empresas
FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FASP Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FMLN Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
Frepaso Frente País Solidario
GAFE Grupo Aeromóvil de las Fuerzas Especiales
GCO Grupos del crimen organizado
MC Movimiento Ciudadano

PAN Partido Acción Nacional
PGR Procuraduría General de la República
PRD Partido de la Revolución Democrática
PJ Partido Justicialista
PRI Partido Revolucionario Institucional
PSV Partido Socialista de Venezuela
PT Partido del Trabajo
Subsemun Subsidio para la Seguridad en los Municipios
UCR Unión Cívica Radical
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONUDD Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VCM Violencia Criminal en México (base de datos)

Prefacio a la versión en español

Tiene usted en sus manos la versión en español de *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Es un libro que ofrece una mirada nueva para repensar y reevaluar el nacimiento y las mutaciones de los cárteles de la droga y del crimen organizado en México y para entender la larga noche de violencia en la que el país lleva sumergido por tanto tiempo. Con la mirada puesta en el periodo que va de 1990 a 2012, el libro es una invitación a repensar las limitaciones de la transición mexicana a la democracia y el tipo de democracia que hemos construido; es un llamado a preguntarnos por qué los aspectos más celebrados de nuestra democracia —como la competencia electoral, la alternancia política en estados y municipios, y la fragmentación del poder político en una pluralidad de fuerzas presentes a niveles federal, estatal y municipal— se han convertido en catalizadores de la violencia criminal a gran escala y de cruentas guerras criminales. A pesar del periodo tan específico en el que el libro se enfoca, nuestras propuestas y hallazgos se mantienen vigentes porque las condiciones político-institucionales que permitieron el crecimiento acelerado del narcotráfico y del crimen organizado y la proliferación de diferentes formas de violencia se mantienen presentes.

Al adentrarse en el libro, muy pronto encontrará gráficas y resultados estadísticos en unas páginas y múltiples narrativas en otras; se hallará muy pronto en un texto en el que los números y las

palabras intentan coexistir de manera armoniosa para generar explicaciones persuasivas a fenómenos urgentes. Para muchos lectores, éste será terreno conocido. Pero para otros la lectura requerirá una apertura epistemológica y metodológica a ponerse lentes nuevas para repensar la realidad, hambre para reformular categorías aceptadas y poco cuestionadas, y la disposición a dialogar con un trabajo que pone sus argumentos a prueba mediante un riguroso trabajo estadístico y estudios cualitativos a partir de múltiples entrevistas con actores relevantes.

Siendo ambos de nosotros autores mexicanos e hispanoparlantes de nacimiento, reconocemos la inusual experiencia de ver la traducción a nuestra lengua materna de un libro que escribimos en nuestro segundo idioma, el inglés. Agradecemos a Penguin Random House América Latina y al sello Debate por hacer de ésta una experiencia muy gratificante, y a Hugo López Araiza Bravo por la calidad excepcional de su traducción.

La versión en inglés de *Votos, drogas y violencia: La lógica política de las guerras criminales en México* ha tenido una recepción afortunada. El libro fue meritorio de dos distinciones en 2021: el premio al mejor libro de parte de la Sección de Democracia y Autocracia de la American Political Science Association (APSA) y una mención honorífica de parte del comité del premio "William H. Riker" que otorga la Sección de Economía Política de la APSA. Con la versión del libro en español no aspiramos a mayor distinción que un público lector extenso en México y en el mundo hispanoparlante.

A fecha de 25 de octubre de 2021

GUILLERMO TREJO
South Bend, Indiana

SANDRA LEY
Ciudad de México

Prefacio

En la definición minimalista más aceptada, la democracia es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones competitivas y resuelven sus diferencias sin derramamiento de sangre. Si bien en décadas recientes los académicos han demostrado que los países que transitan de un régimen autoritario a la democracia tienden a sufrir estallidos importantes de violencia política, y que la paz sólo prevalece cuando las reglas y las prácticas democráticas están totalmente arraigadas en la sociedad, la asociación de mecanismos democráticos con distintas formas de violencia sigue siendo desconcertante. Es sorprendente desde el punto de vista analítico y desalentador desde una perspectiva moral que los mecanismos democráticos recién establecidos, como el sufragio y las elecciones competitivas, se conviertan en detonantes de violencia colectiva. Resulta aún más desconcertante que los mecanismos democráticos generen conflictos violentos entre actores "apolíticos" como los grupos del crimen organizado (GCO) y los cárteles de drogas, que siempre se han considerado ejemplos paradigmáticos de actores ilícitos privados sin intereses ni conexiones significativas con la política electoral.

Este libro es resultado de una extensa travesía intelectual que emprendimos para desentrañar la inusual oleada de violencia criminal a gran escala que inició en México seis años después del fin

del régimen de partido único, cuando el presidente Felipe Calderón (2006-2012) declaró la guerra a los capos de la droga y provocó con ello múltiples conflictos entre cárteles —y entre el Estado y los cárteles— en buena parte del territorio nacional. Nuestros esfuerzos por explicar el estallido y la intensificación de múltiples guerras criminales cuando el país transitaba de un régimen autoritario a uno democrático empezaron en la Universidad de Duke, donde Guillermo Trejo era profesor, y Sandra Ley, doctorante en ciencias políticas. Seguimos adelante en la Universidad de Notre Dame, Indiana, a donde Trejo se mudó en 2012 y a donde Ley entró a un posdoctorado en 2015. Y terminamos nuestro trabajo mientras Ley se iniciaba como profesora investigadora en el CIDE y Trejo continuaba su trabajo docente en Notre Dame. Una beca de la Fundación Trent de la Universidad de Duke hizo posible las primeras etapas de la recolección de datos en 2011-2012; el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame facilitó nuestra colaboración en 2015-2016, cuando las distintas partes de este libro empezaron a cobrar forma, y una beca de colaboración de Notre Dame International fue clave para escribir el manuscrito y completar el proyecto en 2018-2019.

Nuestras instituciones académicas —la Universidad de Notre Dame y el CIDE— nos brindaron el entorno ideal para terminar la investigación y escribir este libro.

Trejo expresa su agradecimiento a dos generaciones extraordinarias de estudiantes de posgrado de ciencia política, quienes fueron y siguen siendo excelentes interlocutores para desarrollar un programa de investigación sobre violencia criminal y justicia transicional en la Universidad de Notre Dame. Agradece en particular a Juan Albarracín, Camilo Nieto Matiz y Lucía Tiscornia, y a Diana Isabel Güiza-Gómez, Joséphine Lechartre, Natán Skigin y Jacob Turner. También quiere reconocer el trabajo de los estudiantes de posgrado que asistieron a su seminario "La lógica de la violencia política y criminal" en Notre Dame, y a los de licenciatura que

tomaron su seminario "Crimen organizado en Latinoamérica". Los principales hallazgos de este libro fueron presentados y discutidos en esos seminarios durante los últimos siete años. Impartir el seminario "Violencia criminal a gran escala en democracias nuevas" para doctorantes avanzados, en conjunto con Hernán Flom, becario visitante del Instituto Kellogg en 2016, resultó crucial para desarrollar el volumen. Las discusiones con Flom y con los participantes del seminario, incluyendo a Juan Albarracín, Leslie MacColman, Camilo Nieto Matiz, Stefanie Israel de Souza y Lucía Tiscornia, nos permitieron consolidar algunas de las ideas que presentamos aquí.

En la Universidad de Notre Dame, el apoyo de Michael Desch y David Campbell en el Departamento de Ciencia Política, y de Paolo Carozza y Sharon Schierling en el Instituto Kellogg, fue crucial durante distintas etapas de este proyecto. La astucia de Kellogg para reunir a los principales estudiosos de la violencia política y criminal como becarios visitantes o como participantes en conferencias, seminarios y talleres fue invaluable para mejorar algunos de nuestros argumentos. El grupo de trabajo sobre paz, conflicto, crimen y violencia auspiciado por los institutos Kroc y Kellogg, y presidido por Trejo, Gary Goertz y Laurie Nathan, ha sido un punto neurálgico de ideas nuevas e intercambio académico fructífero, donde se discutieron varios de los capítulos de esta obra. Varios colegas de Trejo en el Departamento de Ciencia Política de Notre Dame le dieron retroalimentación relevante sobre las principales afirmaciones y hallazgos de la investigación, incluyendo a Jaimie Bleck, Michael Coppedge, Sarah Daly, Robert Dowd, Gary Goertz, Scott Mainwaring, Aníbal Pérez-Liñán y Patrick Regan.

Ley agradece al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Duke haberle concedido los fondos que le permitieron pasar varios veranos recabando datos para este volumen mientras era estudiante de doctorado. Le agradece en particular al Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame por la beca que le

permitió pasar un año académico entero en intercambios fructíferos y cercanos con Trejo y toda la comunidad Kellogg, y detallar el plan para este tomo. En el CIDE, el aliento y apoyo de Javier Aparicio, Guillermo Cejudo, Ivania de la Cruz, Céline González, María Inclán, Sergio López-Ayllón, Giovanni Mantilla, Hilda Melgoza y Julio Ríos-Figueroa fueron indispensables en distintas etapas del proceso de investigación y de escritura. Ley también se benefició de una creciente comunidad de académicos interesados en el estudio de la violencia criminal en el CIDE. Agradece en particular a Luis de la Calle y a Brian Phillips por organizar conversaciones inspiradoras con los estudiosos de la violencia criminal invitados al seminario "Violencia y democracia" del CIDE, donde se discutieron algunos de los primeros hallazgos del libro.

Además de nuestras instituciones académicas, nos hemos beneficiado de una comunidad intelectual que conecta a múltiples personas de varias universidades y países diferentes. Las presentaciones en esas distintas sedes nos permitieron discutir, errar, aprender y reescribir nuestras ideas en diversas ocasiones.

Presentamos partes específicas del libro de manera individual o en conjunto, y recibimos retroalimentación invaluable de las audiencias y los participantes de seminarios en la Universidad de Brown, el CIDE, la Universidad de Columbia, la Universidad de Harvard, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de los Andes, la Universidad Loyola del Pacífico, la Universidad de Chicago, la Universidad de Kentucky, la Universidad de Carolina del Norte en Greensboro y la Universidad de Notre Dame. Presentamos las primeras versiones del manuscrito entero en el Nuffield College de la Universidad de Oxford, en la Universidad de Princeton, en la Universidad de Chicago, en la Universidad de Notre Dame, en la Universidad de Texas en Austin y en la Universidad de Yale. También presentamos los primeros hallazgos académicos en los cuales se basa el libro en las reuniones anuales de la American Political

Science Association, la Midwest Political Science Association y la Latin American Studies Association. En las tres recibimos la generosa y aguda retroalimentación de los participantes, y en especial de Peter Andreas, Francisco Cantú, Abby Córdova, Oeindrila Dube, Angélica Durán-Martínez, Todd Eisenstadt, Hernán Flom, Edward Gibson, Richard Locke, Pablo Piccato y Verónica Zubillaga.

Parte del material usado en este libro proviene de nuestros artículos "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence" y "High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico".[1]

Nuestra comprensión del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala está profundamente influida por un grupo multigeneracional e intelectualmente heterogéneo de académicos que están creando el nuevo campo de la ciencia política del crimen organizado, al cual nuestro trabajo pretende contribuir.

Hemos aprendido inmensamente del diálogo constante y fructífero con Desmond Arias, Ana Arjona, Abby Córdova, Alberto Díaz-Cayeros, José Miguel Cruz, Angélica Durán-Martínez, Benjamin Lessing, Beatriz Magaloni, Eduardo Moncada, Richard Snyder, Federico Varese y Deborah Yashar. Varias conversaciones con Gary Goertz resultaron cruciales para el desarrollo de nuestra teoría, y el diálogo continuo con Ana Arjona y Stathis Kalyvas nos permitió identificar similitudes y diferencias entre las guerras criminales y las guerras civiles. A lo largo de los años, recibimos sugerencias importantes de Nicholas Barnes, Adela Cedillo, Andreas Feldmann, Marco Fernández, Agustina Giraudy, Ezequiel González-Ocantos, Kenneth Greene, Susan Gzesh, Juan Antonio Le Clercq, Fabrice Lehoucq, Shannan Mattiace y Vicky Murillo.

Camilo Nieto Matiz fue el asesor estadístico de este proyecto y nos ayudó a realizar los análisis cuasiexperimentales del libro. Sebastián Garrido, del CIDE, también nos asesoró durante las

primeras etapas del análisis de los efectos de contagio geográfico de la violencia criminal. Recibimos valiosos consejos sobre técnicas estadísticas específicas de Melina Altamirano, Javier Aparicio, Fernando Bizzarro Neto, Philippe LeMay-Boucher y Javier Márquez.

Nuestro trabajo se benefició enormemente del diálogo estrecho con periodistas, defensores de derechos humanos y analistas de seguridad. Queremos agradecer en particular a Verónica Calderón, Katherine Corcoran, Edgar Cortez, Rocío Culebro, Eduardo Guerrero, Carlos Juárez, Jean Mendieta, Fabián Sánchez Matus y Marcela Turati.

Sentimos una profunda gratitud hacia toda la gente que nos compartió su tiempo y experiencias y contestó nuestras preguntas durante distintas rondas de trabajo de campo que hicimos en diversas partes de México. Nuestras conversaciones nos permitieron comprender mejor la lógica política de la violencia criminal y refinar nuestros argumentos. Los nombres de algunos de nuestros entrevistados aparecen en el libro, pero muchos otros permanecieron anónimos para proteger su confidencialidad y preservar su seguridad personal. Aparezcan nombrados o no, todos fueron cruciales para nuestra investigación.

Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda de los jóvenes investigadores y profesionistas que colaboraron con nosotros mientras estudiaban en el CIDE, la Universidad de Duke y la Universidad de Notre Dame. Agradecemos a Magdalena Guzmán, Mario Moreno, Elizabeth Orozco y Valeria Ramírez por su apoyo para recabar grandes cantidades de datos de periódicos. Queremos expresar nuestra gratitud al equipo de Parametría en la Ciudad de México, por ayudarnos a transformar nuestras palabras en números.

Caroline Domingo editó varias versiones del manuscrito. Sus rigurosos estándares profesionales y su profundo compromiso con nuestro trabajo nos permitieron pulir el lenguaje del libro y aclarar nuestras ideas, conceptos y hallazgos. Ha sido un privilegio trabajar con ella durante los últimos siete años. Agradecemos a Sarah Perkins

por la excelente corrección de estilo que hizo de la versión final del manuscrito, y a Alejandra Quezada por ayudarnos a prepararlo para la editorial.

Sara Doskow nos guio durante el proceso de selección y publicación en Cambridge University Press, con el compromiso intelectual, la eficacia, la transparencia y la excelencia que hace de la publicación de un libro una experiencia verdaderamente gratificante. Eligió a dos revisores increíblemente atentos, que nos ayudaron a mejorar el libro de forma fundamental. Queremos reconocer la generosidad intelectual y las agudas sugerencias de esos revisores; este libro es mucho mejor gracias a su exigencia de claridad y profundidad.

Agradecemos el apoyo incondicional de nuestras familias durante los años que tardamos en hacer este libro. Sin su amor, comprensión y solidaridad, nuestra intención de esclarecer un tema complicado y sensible no habría logrado llegar a buen puerto.

Durante los largos años de investigación y escritura de esta obra, siempre hemos tenido en mente a los cientos de miles de civiles que se han convertido en víctimas de las guerras criminales, y a los movimientos de víctimas y a los defensores de derechos humanos que trabajan por construir la paz en México. Esperamos que este volumen contribuya a repensar los motores de la violencia criminal y a construir un México pacífico, justo y realmente democrático.

Introducción

El problema

Uno de los sucesos más sorprendentes de la transición mexicana a la democracia fue el estallido de guerras criminales y violencia criminal a gran escala tras el fin de siete décadas de gobierno de partido único. Bajo el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), varios cárteles de drogas coexistieron en paz relativa y llevaron a cabo sus actividades criminales sin conflictos entre sí y sin ninguna confrontación seria con el Estado. Pero cuando el país transitó a un régimen de competencia multipartidista y los partidos de oposición lograron victorias sin precedentes en municipios y estados durante los años noventa, y ganaron más tarde la presidencia en 2000, los cárteles iniciaron cruentas disputas por las lucrativas rutas de trasiego de droga. Como observó en su momento el periodista Jesús Blancornelas,[1] el primer conflicto bélico entre cárteles se desató en Tijuana, Baja California, donde, en la elección histórica de 1989, el PRI había perdido el control de un estado por primera vez en el siglo XX. Tras ese enfrentamiento estallaron más guerras entre cárteles en otros estados del centro y norte del país, donde los candidatos de izquierda y de derecha empezaban a derrocar al PRI. En los años noventa, el saldo de muertes en combate alcanzó un pico anual de 350; en 2005, el total de muertos superó el umbral de 1 000

homicidios, cifra que se usa comúnmente para clasificar un conflicto como guerra civil.[2]

La consolidación de elecciones multipartidistas como único mecanismo para elegir y deponer gobernantes y para asignar el poder pacíficamente no trajo la estabilidad a México, sino que contribuyó a un aumento drástico en la violencia criminal. En 2006, a seis años del inicio de la democracia, el presidente entrante, Felipe Calderón, del derechista Partido Acción Nacional (PAN) —el partido que derrotó al PRI en 2000— declaró la guerra a los cárteles y desplegó al ejército en las regiones más conflictivas de México. La guerra contra las drogas y el brote de conflictos entre el Estado y los cárteles intensificó las disputas entre grupos criminales, y la narcoviolencia creció entre cinco y seis veces durante ese sexenio. Según el conteo oficial del gobierno de Enrique Peña Nieto, entre 2006 y 2012, 70 000 mexicanos fueron asesinados en conflictos entre cárteles y entre cárteles y el Estado. Es un total de muertes cuatro veces más alto que la mediana de todas las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XX.*

Durante seis años de guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles, el inframundo criminal mexicano sufrió transformaciones drásticas. Los cárteles se fragmentaron y pasó de haber cinco a 62 grupos del crimen organizado (GCO), mientras que las pandillas callejeras que trabajaban para ellos pasaron de ser docenas a cientos. Estos grupos expandieron rápidamente su rango de actividades ilícitas más allá del narcotráfico para entrar en nuevos mercados criminales, incluyendo la extracción ilegal de riqueza humana (por ejemplo, extorsión y secuestro) y de riqueza de recursos naturales (por ejemplo, saqueo ilícito de minas, bosques y refinerías de gas y petróleo). Como resultado de estos nuevos emprendimientos, los GCO ampliaron el perfil de las víctimas de sus ataques, que se limitaban a cárteles rivales e instituciones del Estado, para incluir a población civil ajena al conflicto. Pero una de

las transformaciones más sorprendentes sucedió cuando los capos y sus socios criminales empezaron a asesinar sistemáticamente a presidentes municipales y candidatos electorales, en un intento por influir en los resultados de las elecciones subnacionales y tomar el control *de facto* de los gobiernos municipales, su población y su territorio. En 2012, más de dos décadas después del inicio de los conflictos entre cárteles y seis años después de que el gobierno federal declarara la guerra contra las drogas, un tercio de la población mexicana vivía en municipios en los que los funcionarios del gobierno y los candidatos electorales habían sido víctimas de ataques criminales letales y en los que los GCO pugnaban por establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal.

¿Por qué entraron en guerra los cárteles cuando el país transitó de un gobierno de partido único a una democracia multipartidista? ¿Por qué se volvieron más intensas las guerras conforme los 31 estados y más de 2 400 municipios mexicanos se volvían más competitivos, la alternancia partidista se generalizaba y el poder en la federación estaba cada vez más descentralizado y fragmentado? ¿Por qué los cárteles y sus socios criminales lanzaron ataques letales contra funcionarios del gobierno locales y candidatos durante ciclos electorales y por qué intentaron convertirse en gobernantes *de facto* de los municipios mexicanos y su población y territorio?

No cabe duda de que ni el surgimiento de guerras criminales durante la transición de un régimen autoritario a una democracia electoral ni la relación íntima entre cambio político y violencia criminal a gran escala son fenómenos específicos de México. En Sudamérica, Brasil sufrió un estallido de violencia criminal tras la democratización en 1985,[3] y la violencia entre pandillas se ha intensificado durante décadas conforme han aumentado la competencia electoral, la pluralidad política y la descentralización política.[4] Las pandillas de narcotraficantes han desarrollado regímenes de gobernanza criminal en amplias franjas de favelas empobrecidas de Río de Janeiro y otros centros metropolitanos

importantes.[5] En Centroamérica, tras el establecimiento de elecciones multipartidistas competitivas en los años ochenta y poco después de los acuerdos de paz que terminaron con décadas de guerras civiles en los años noventa, Guatemala y El Salvador sufrieron un aumento drástico en la narcoviolencia.[6] Las pandillas salvadoreñas también han establecido un control estrecho sobre los barrios locales y su población en los centros urbanos más grandes del país.[7]

Explicar por qué se desatan guerras entre GCO cuando un país transita a la democracia, por qué las instituciones democráticas terminan íntimamente entrelazadas con la violencia criminal y por qué a los capos del crimen organizado les *nace* el interés de convertirse en gobernantes subnacionales *de facto* representa un desafío importante para las teorías dominantes sobre crimen y violencia en las ciencias sociales. En disciplinas como la sociología del crimen, la economía del crimen y los estudios de la mafia, los estudiosos del crimen organizado y la violencia criminal han ignorado la política como motor posible de la paz y violencia criminales, o sólo la han considerado de manera superficial.

A partir de los estudios clásicos de Durkheim[8] sobre la alienación social y el control social, los sociólogos han argumentado que en comunidades urbanas marginadas en las que prevalecen los hogares monoparentales existen las condiciones estructurales para que los jóvenes se unan a pandillas criminales y cometan actos de violencia criminal.[9] Algunas explicaciones más dinámicas hacen énfasis en la dislocación social que causan los periodos importantes de urbanización y la migración de zonas rurales a urbanas. Tanto los enfoques estáticos como los dinámicos subrayan la importancia de un tejido social corroído, de la erosión del capital social y de la falta de movilidad social como motores de la violencia criminal. En otros estudios, el foco analítico se ha puesto en las policías, y la investigación académica se ha concentrado sobre todo en la

estrategia policial —ya sea en estrategias coercitivas de encarcelamiento o en estrategias de desarrollo de la legitimidad de la policía y su cooperación con la comunidad— y en cómo los distintos tipos de interacción de la policía con la comunidad y el uso de violencia extrajudicial están mediados por clase, raza y etnia.[10] Tanto en los estudios enfocados en estructuras comunitarias como en los que se privilegia el análisis de las policías, la sociología del crimen ha omitido el estudio de factores político-electorales. Se presupone que los grupos criminales son organizaciones apolíticas y que la esfera policial es ajena a la política electoral.

Aunque los estudios de la sociología del crimen puedan resultar particularmente útiles para explicar por qué ciertas comunidades mexicanas son más proclives a sufrir una mayor violencia criminal que otras, son de poca utilidad analítica para dar cuenta de los lazos íntimos entre la política electoral, las narcoguerras y la violencia criminal a gran escala que se desarrollaron cuando México transitó de un régimen autoritario a una democracia multipartidista.[11]

Al menos desde el trabajo fundacional de la economía del crimen de Becker,[12] los economistas han intentado explicar el comportamiento y la violencia criminales en términos de los incentivos que motivan a la gente a involucrarse en actividades criminales (factores de arrastre) y las acciones estatales que la disuaden de hacerlo (factores de empuje). Siguiendo la propuesta de Becker de que los individuos cometen crímenes cuando tienen un costo de oportunidad bajo y tienen poco que perder, los economistas sugieren que la pobreza, la falta de oportunidades en el mercado laboral, una educación deficiente y altos índices de abandono escolar empujan a los jóvenes a cometer crímenes violentos.[13] Otros académicos han indagado el papel de la capacidad estatal y la actividad policial efectiva como disuasores de la conducta y la violencia criminales.[14] En consonancia con los supuestos establecidos en la sociología del crimen, los economistas dan por

sentado que el crimen organizado es una actividad económica ilícita y privada y que los GCO son ante todo actores apolíticos. A partir de los estudios sobre los grupos de interés, algunos académicos se han alejado de aquellos supuestos iniciales y han modelado a los cárteles de drogas como grupos de interés peculiares, en los que los capos usan sobornos y coerción para sesgar la política pública a su favor.[15]

Los factores de arrastre y empuje enfatizados por la economía del crimen pueden ayudar a explicar la predisposición individual al crimen, pero no ofrecen una interpretación directa de las posibles bases políticas de las guerras criminales en México. No obstante, el énfasis de Becker en la capacidad policial del Estado puede brindarnos un puente hacia la política. Como han conjeturado los estudiosos de las guerras civiles, los Estados en regímenes en transición tienden a tener poca capacidad policial y de gobernanza,[16] pero este hallazgo ha llevado a una discusión técnica más que política. Aunque las elecciones sean el mecanismo clave del cambio político en las transiciones del autoritarismo a la democracia multipartidista, la mayoría de los estudios presuponen que la capacidad estatal es un problema financiero o técnico, más que una cuestión política en la que los incentivos electorales podrían influir en el desarrollo de la presencia estatal y en sus capacidades en áreas como la seguridad y la aplicación de la ley.

Desde la publicación de la revolucionaria interpretación de la mafia siciliana de Gambetta,[17] los sociólogos analíticos y los economistas políticos han tenido avances teóricos cruciales para poder explicar el surgimiento de las mafias, la lógica de su conducta estratégica y las condiciones en las que se vuelven violentas. Al enfocarse en periodos de transformaciones estructurales importantes, en los que el Estado está relativamente ausente, los estudiosos de las mafias sugieren que éstas surgen como GCO que intentan brindarles protección a los actores del inframundo del crimen. Así sucedió en Italia durante la transición del feudalismo al

capitalismo y tras la reunificación del país,[18] y en Rusia tras el colapso del comunismo.[19] Para operar con éxito, los mafiosos necesitan desarrollar una ventaja comparativa en el manejo de información y en el uso de la violencia. Por eso, los miembros de regímenes autoritarios —por ejemplo, los guardias feudales en la Italia decimonónica o los exagentes de la KGB en la Rusia de finales del siglo XX— han tenido un papel importante en el desarrollo de la mafia. Como argumenta Gambetta, las mafias operan dentro de los confines de las ciudades o de regiones pequeñas, porque la recolección de información y la capacidad de hacer cumplir acuerdos no se pueden ejercer eficazmente afuera de su lugar de residencia. En esos espacios geográficos limitados, los capos pueden aspirar a tener el monopolio de la fuerza en el inframundo del crimen y promover un entorno en el que las operaciones cotidianas de los mercados ilícitos se mantengan fuera de los reflectores y donde las autoridades estatales se mantengan a raya, ya sea por la secrecía propia del inframundo criminal o mediante sobornos. Una afirmación común sobre la mafia es que sus integrantes sólo entran en guerra cuando alguien desafía su control monopólico. La competencia sería entonces el principal motor de la violencia en el inframundo del crimen.[20]

Aunque los estudios de la mafia establecieron las bases teóricas de nuestra comprensión del inframundo del crimen y han explorado los vínculos entre el cambio macropolítico y la violencia criminal, aún persisten tres problemas que limitan su utilidad para explicar el estallido de guerras criminales y de la violencia criminal a gran escala en México y otras democracias nuevas. En primer lugar, en contra de la expectativa de que los GCO operarían en el lugar de residencia de sus capos, los cárteles mexicanos se han expandido mucho más allá de sus ciudades y estados natales para adentrarse en otras partes de México y del extranjero. Se trata de organizaciones criminales a gran escala, con sedes múltiples,

trasregionales y, en algunos casos, trasnacionales. En segundo lugar, en vez de confiar en la secrecía del soborno o en la violencia selectiva para resolver conflictos sin atraer innecesariamente la atención de las autoridades estatales, los cárteles de drogas y sus ejércitos privados han perpetrado la violencia con una intensidad, letalidad y crueldad comparables con las de una guerra civil. La violencia criminal a gran escala tal y como la viven países como México, Brasil, Guatemala o El Salvador es una anomalía para los estudios de la mafia. Finalmente, si bien los estudios de la mafia suponen que los mafiosos pugnan por mantener el inframundo criminal bajo máxima secrecía y que los GCO restringen sus actividades a la esfera criminal, la decisión de los cárteles mexicanos de asesinar sistemáticamente a funcionarios de gobiernos locales y a candidatos electorales para desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal pone en tela de juicio estos presupuestos teóricos.

Aunque el estudio del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala ha estado notablemente ausente de la ciencia política,[21] en años recientes algunos académicos latinoamericanos han estado a la vanguardia del desarrollo de una nueva comprensión de las bases políticas del crimen y la violencia. Desde el trabajo pionero de Arias,[22] los estudiosos cada vez reconocen más que las distintas formas de interacción entre GCO y agentes estatales son factores cruciales para definir la paz y la violencia en el inframundo del crimen. En este enfoque, el Estado ya no se considera una organización homogeneizadora que intenta monopolizar la violencia, y las pandillas criminales, los cárteles de drogas y las milicias armadas privadas se conciben como organizaciones ilícitas que compiten de cierta forma para construir órdenes sociales propios en ciudades, pueblos y barrios.[23] Cuando los capos desarrollan acuerdos de colusión con agentes estatales y aprenden a coexistir con ellos, cunde la paz en el inframundo del crimen. Pero cuando los

GCO compiten entre sí por territorio o por la protección del Estado —o cuando compiten contra él—, la guerra y la violencia a gran escala se convierten en la forma de interacción dominante.

Esta nueva comprensión de los GCO como actores políticos que compiten por el orden y por el control territorial subnacional nos brinda los fundamentos políticos para empezar a pensar en los posibles vínculos entre el cambio político y la paz y la violencia en el inframundo del crimen. Sin embargo, una limitación teórica importante es que en este enfoque estadocéntrico no se reconocen los regímenes políticos ni las elecciones como mecanismos de distribución del poder estatal que podrían afectar el tipo de interacción entre los agentes del Estado y las organizaciones criminales. Para desentrañar la relación entre el cambio político y la violencia del crimen organizado, necesitamos un enfoque político que reconozca la importancia analítica del Estado, de los regímenes políticos y de las elecciones en una nueva explicación de la ontología del crimen organizado y de las condiciones que propician la guerra y la paz en el inframundo del crimen.

OBJETIVOS

En este libro intentamos explicar por qué los cárteles mexicanos entraron en guerra conforme México transitó de un régimen autoritario a una democracia multipartidista, por qué la violencia se disparó durante la democracia y por qué —a lo largo de la guerra contra las drogas— los cárteles y sus socios criminales desarrollaron intereses políticos y establecieron controles políticos subnacionales *de facto* en grandes porciones del territorio mexicano, con lo que trastocaron la democracia local. Tratamos de explicar tres momentos cruciales en el desarrollo de las narcoguerras en México: el estallido de las guerras, la intensificación de la violencia y la expansión de la

guerra y la violencia en la esfera de la política local y de la sociedad civil.

Al responder estas preguntas, necesariamente nos aventuramos en trabajo teórico y conceptual pionero. Dado que las teorías dominantes del crimen —la mayoría de ellas desarrolladas en la economía y la sociología— se han concentrado sobre todo en *1)* incentivos económicos y estructuras sociales que contribuyen al surgimiento de grupos criminales violentos; *2)* actividades policiales que impiden o fomentan la conducta criminal, y *3)* la organización interna de los grupos criminales, se ha pasado por alto el estudio de factores políticos. Sin duda, los académicos de los estudios de la mafia y del crimen organizado reconocen que, históricamente, los GCO han surgido durante periodos de grandes transformaciones económicas y políticas.[24] Además, los estudios comparativos han demostrado que la violencia criminal tiende a aumentar cuando los países transitan de un régimen autoritario a la democracia.[25] Los politólogos que estudian el crimen organizado en Latinoamérica han empezado a desarrollar las bases teóricas para entender los fundamentos políticos de la violencia criminal. Sin embargo, nuestra comprensión de la política como posible motor de la violencia criminal a gran escala en México y otros países sigue estando incompleta si no teorizamos explícitamente sobre los regímenes políticos y las elecciones.

Al proponer un enfoque teórico nuevo que reúne al Estado, los regímenes políticos y las elecciones para explicar el estallido de guerras criminales en las democracias nuevas, esperamos contribuir a una nueva generación de trabajo académico que intenta desarrollar *una ciencia política del crimen organizado y de la violencia criminal a gran escala*, o lo que Barnes[26] llama un subcampo de la política del crimen. Para contribuir al nacimiento de un nuevo paradigma, es menester redefinir presupuestos y conceptos ampliamente aceptados, ofrecer formulaciones teóricas

novedosas y construir nuevas bases de datos para probar rigurosamente si la política debería tener un papel central en el campo de la criminología. Los estudios sobre los microfundamentos de la mafia y la conducta criminal,[27] las guerras civiles,[28] y las explicaciones estadocéntricas de la violencia criminal en Latinoamérica[29] nos aportan una guía analítica crucial y nos sirven de base para nuestra reformulación teórica. Además, un diálogo cercano con la sociología del crimen[30] y con explicaciones específicas del estallido de la violencia criminal en México y Latinoamérica nos brinda aportes invaluables para considerar explicaciones alternativas.[31]

Conceptos y propuestas teóricas

Para desarrollar una nueva teoría política del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala, primero brindamos una nueva conceptualización del crimen organizado basada en el nexo entre criminales y Estado. Luego explicamos por qué diferentes formas de asociación entre criminales y Estado varían en función de los distintos regímenes políticos. Y, finalmente, nos concentramos en las transiciones de regímenes autoritarios a la democracia para evaluar cómo los cambios en la distribución del poder político estatal por medio de la introducción de la competencia electoral pueden perturbar las interacciones entre Estado y criminales, crear incertidumbre y producir incentivos para el estallido de las guerras criminales.

Repensar la autonomía del Estado: cómo redefinir la relación entre el Estado y el crimen

A diferencia de la mayoría de los estudios que conceptualizan los GCO como empresas económicas ilegales que operan en oposición a las autoridades estatales, en este libro seguimos los estudios estadocéntricos del crimen organizado en Latinoamérica que conciben a los GCO como grupos ilegales íntimamente relacionados con el Estado.[32] Partimos de un supuesto ontológico fuerte: el crimen organizado no puede existir ni operar mercados ilícitos con éxito si no cuenta con algún grado de protección estatal informal. Los narcotraficantes y los tratantes de personas, por ejemplo, requieren algún grado de complicidad estatal para transportar drogas y humanos a través de las fronteras nacionales e internacionales; requieren algún tipo de protección en caso de que los descubran y necesiten obstruir una investigación, escapar de la cárcel o simplemente seguir operando su negocio desde su celda. En ausencia de esa protección, los traficantes difícilmente prevalecerán en economías ilícitas.

En vez de suponer axiomáticamente que los GCO y el Estado mantienen una relación de suma cero —como los criminólogos llevan mucho tiempo suponiendo—, en este libro nos concentramos en las áreas en las que la esfera del crimen se interseca con la del Estado.[33] Sin duda, ni todos los agentes estatales forman parte de redes informales de protección gubernamental de delincuentes ni todos los grupos criminales buscan la protección de los agentes estatales. Pero cuando esas dos esferas se intersecan y los agentes estatales y los criminales se coluden, esa intersección crea una *zona gris de la criminalidad* que posibilita el surgimiento del crimen organizado. Esa zona gris es el hábitat del crimen organizado, el ecosistema en el que los GCO pueden respirar, crecer, reproducirse y triunfar. Los grupos que delinquen fuera de la zona gris son criminales del orden común y los agentes estatales que operan fuera de esta zona son agentes estatales del orden. Quizá sean represivos,

sobre todo cuando usan políticas de mano dura para combatir la delincuencia, pero no están coludidos con el crimen organizado.**

Los regímenes políticos entran en juego: las bases electorales de la paz y la violencia criminales

El argumento central de este libro es que cualquier cambio importante en la esfera del poder estatal o de las políticas de gobierno que perturbe los términos de la interacción entre el Estado y los GCO puede desestabilizar la zona gris de la criminalidad, introducir incertidumbre y generar incentivos para la violencia criminal a gran escala. Puesto que los regímenes políticos y sus instituciones definen cómo se distribuye el poder estatal y las políticas públicas que adopta un Estado, la política forma parte constitutiva del crimen organizado. La política es crucial a la hora de definir si una industria criminal está dominada por una organización monopólica o si hay competencia por el territorio. Y, como los estudiosos del crimen organizado en economía[34] y sociología[35] establecieron desde hace mucho, la guerra y la paz en el inframundo del crimen dependen en gran parte de si los mercados criminales son monopólicos o competitivos.

Para comprender la dinámica de la paz y la violencia en los mercados criminales, tenemos que ir más allá del Estado y comprender cómo se distribuye el poder estatal. Ése es el mundo de los regímenes políticos. En este libro sugerimos que la zona gris de la criminalidad suele surgir en regímenes autoritarios y que está íntimamente asociada con los aparatos represivos del Estado.*** Los autócratas gobiernan por medio de la coerción y la cooptación.[36] Aunque la cooptación económica sea un rasgo clave de la mayoría de los regímenes autoritarios,[37] para mantenerse en el poder, los autócratas dependen de especialistas estatales en violencia cuyo principal mandato es reunir información sobre los disidentes políticos

y castigarlos cuando se convierten en una amenaza a la supervivencia del régimen. Los especialistas en violencia de los regímenes autoritarios son miembros de unidades especiales al interior de las fuerzas armadas (o de la policía), de agencias de servicio secreto y de grupos civiles subcontratados como fuerzas clandestinas para mantener a raya a los disidentes.[38] Para realizar eficazmente su trabajo, estos especialistas estatales en violencia gozan de impunidad: tienen licencia del Estado para matar, torturar o "desaparecer" a sus enemigos. Sin embargo, ese poder poco común los convierte en una amenaza potencial para los gobernantes autoritarios.

Para garantizar su lealtad y para prevenir golpes palaciegos, los autócratas suelen permitir que los especialistas estatales en violencia regulen el inframundo criminal y lucren con él. Como exploraremos en los capítulos siguientes, los autócratas de México, Rusia, Guatemala, Panamá, Chile y Brasil les han dado acceso al inframundo del crimen a sus especialistas en violencia.[39] Mientras el régimen autoritario se mantenga estable, los especialistas estatales en violencia regularán pacíficamente el inframundo del crimen. En contraste con el supuesto generalizado de que los capos siempre tienen a su disposición ejércitos privados de sicarios para proteger a sus personas, familias y territorios, presentamos evidencia que sugiere que esto no es siempre cierto en regímenes autoritarios. En las autocracias, los capos cuentan con guardaespaldas y personal privado para su seguridad personal, pero no tienen milicias privadas para defender su territorio, porque los agentes de seguridad estatales les proveen esa protección de manera informal.

Sin embargo, cuando las estructuras autoritarias empiezan a desmoronarse, la incertidumbre de la protección estatal puede desestabilizar el inframundo del crimen. Esta incertidumbre despierta incentivos en los GCO para militarizarse; desarrollar y entrenar sus propios ejércitos privados, y prepararse para un mundo de competencia y conflicto en el que tener una milicia privada les

permita defender su territorio e intentar *tomar* el de sus rivales. Cuando los países pasan de un régimen autoritario a la democracia multipartidista, la expansión de la competencia electoral, la rotación constante de los partidos en el poder y la descentralización y fragmentación del poder que caracterizan a la política democrática pueden convertirse en una fuente importante de turbulencia para la zona gris de la criminalidad. La democracia multipartidista estimula la redistribución del poder estatal, la remoción de personal antiguo y el nombramiento de funcionarios nuevos en gobiernos nacionales y locales que proponen políticas nuevas y desarrollan nuevas alianzas. Es por eso por lo que cada ciclo electoral puede convertirse en una amenaza importante o en una oportunidad para redefinir el poder criminal de la que surgirán nuevos ciclos de violencia criminal. La redefinición periódica del poder, las alianzas y las políticas públicas afectan la zona gris de la criminalidad, porque los GCO sólo pueden existir y prosperar cuando los grupos criminales desarrollan acuerdos informales de colusión con agentes estatales.

Las fronteras analíticas de la investigación: guerras criminales en nuevas democracias (iliberales)

Aunque las transiciones de regímenes autoritarios a democracias pueden conducir a estallidos importantes de violencia criminal, también pueden abrir trayectorias para un desarrollo comparativamente más pacífico. Que los países sigan una trayectoria de desarrollo posautoritario pacífica o violenta depende en gran parte de lo que hagan con sus especialistas estatales en violencia. Los estudios comparativos de violencia criminal sugieren que los países que previenen el estallido de violencia criminal a gran escala tras la democratización son aquellos cuyas élites llevan a cabo reformas importantes al sector de la seguridad[40] para desmantelar

las redes de represión estatal y criminalidad construidas durante la era autoritaria (por ejemplo, en Nicaragua). Los países que previenen un estallido importante de violencia criminal también incluyen aquellos cuyas élites posautoritarias llevan a cabo procesos importantes de justicia transicional[41] mediante los cuales logran exponer, procesar y castigar a quienes hayan cometido violaciones graves a los derechos humanos (muchos de quienes también dirigían redes criminales; por ejemplo, en Argentina, Chile y Perú). Ésos son casos de transiciones a la democracia en los que la política posautoritaria va más allá de simplemente establecer elecciones multipartidistas competitivas y en los que las élites se abocan a la construcción de un Estado de derecho democrático. En contraste, los estudios comparativos de la violencia criminal demuestran que cuando las élites de las sociedades posautoritarias no llevan a cabo reformas amplias al sector de la seguridad ni un proceso ambicioso de justicia transicional, la zona gris de la criminalidad forjada durante el régimen autoritario persiste y se expande en democracia (por ejemplo, en México, Brasil u Honduras). Se trata de países que transitan de un régimen militar o unipartidista a elecciones multipartidistas sin desarrollar las bases de un Estado de derecho democrático.

México es un caso emblemático en el que las élites posautoritarias no llevaron a cabo ninguna reforma significativa al sector de la seguridad ni un proceso de justicia transicional. Es un país que vivió una transición "electoral" de un régimen de partido único a una democracia multipartidista en la que las prácticas policiales y judiciales del régimen autoritario quedaron intactas. De hecho, la transición mexicana es un ejemplo prominente de las transiciones limitadas o minimalistas que Karl categorizó como casos de "electoralismo" y que Zakaria llamó "democracias iliberales".[42] Se trata de regímenes posautoritarios en los que la competencia electoral multipartidista no se traduce en reformas de las fuerzas armadas, de las policías y del poder judicial ni en la construcción de

sociedades de derechos. Brasil y Honduras, al igual que México, son casos paradigmáticos de transiciones limitadas que resultaron en el desarrollo de democracias iliberales. Y, aunque Guatemala y El Salvador hayan desarrollado comisiones de la verdad para indagar en su pasado represivo como mandato de sus acuerdos de paz, la adopción inmediata de amnistías generalizadas impidió la acción judicial y el desarrollo de reformas importantes al sector de la seguridad y al poder judicial para prevenir nuevos estallidos de violencia. A dos o tres décadas del inicio de la era posautoritaria, la competencia electoral en todos estos países no ha logrado generar incentivos endógenos para pasar de una democracia iliberal a una liberal.

Nuestra discusión teórica sugiere que cuando países con una larga historia de colusión entre el Estado y la delincuencia forjada durante un régimen autoritario transitan a una democracia multipartidista sin desarrollar un Estado de derecho democrático ni desmantelar las redes de colusión entre los agentes represivos del Estado y los grupos criminales, es probable que los mecanismos electorales mediante los cuales se distribuye el poder estatal se entrelacen con el inframundo criminal y se conviertan en detonadores de violencia criminal. En estas democracias iliberales, la competencia electoral, la alternancia partidista y la fragmentación y descentralización del poder político probablemente generen una incertidumbre poco común en la zona gris de la criminalidad y se conviertan en un estímulo permanente para la violencia criminal, en vez de contrarrestarla. En contra de las expectativas de Schumpeter, Popper y Przeworski, en estas democracias iliberales —en las que los especialistas estatales en violencia del régimen autoritario quedan impunes y la zona gris de la criminalidad permanece intacta—, es improbable que la selección de dirigentes por medio de elecciones multipartidistas libres y justas se convierta en un "mecanismo para resolver nuestras diferencias sin derramamiento de sangre".[43]

Pruebas empíricas

Por qué México

En vez de comparar las trayectorias de violencia criminal en múltiples países que transitan a la democracia, este libro se concentra en el caso de México, un país en el que era muy probable que se viviera un estallido de violencia criminal, porque las élites posautoritarias no reformaron el sistema de seguridad ni el judicial heredados de la etapa autoritaria. Por diseño, el caso mexicano nos permite mantener constantes las instituciones y prácticas militares, policiales y judiciales que generaron la zona gris de la criminalidad durante el régimen autoritario. También nos permite explorar si la dinámica del cambio político-electoral en una democracia iliberal se convirtió en motor del estallido, intensificación y expansión de las narcoguerras en México, y hasta qué grado. Hacemos un examen de largo plazo y evaluamos el surgimiento y la evolución de las narcoguerras y la violencia criminal a gran escala desde la década de 1980 hasta 2012. También abrimos nuestra lente analítica para estudiar la evolución de la narcoviolencia en 31 estados y 2 018 municipios.****

Por qué regiones subnacionales en México

Desagregar la violencia criminal en unidades subnacionales tiene ventajas teóricas importantes para el estudio de las guerras criminales.[44] Como el narcotráfico es una cadena global de operaciones locales, enfocarnos en unidades subnacionales nos permite comprender los incentivos de la paz y la violencia en el espacio geográfico más relevante en el que operan los cárteles de drogas y sus socios criminales, y en el que forjan los vínculos

informales con agentes estatales que constituyen la zona gris. A lo largo del libro, somos conscientes de que los cambios a nivel global y nacional pueden afectar la industria del narcotráfico. Sin embargo, las jurisdicciones subnacionales son el espacio más significativo para visualizar la zona gris de la criminalidad; para esclarecer las conexiones probables entre la política y el inframundo del crimen, y para explicar el surgimiento y la evolución de la violencia criminal. Aunque reconozcamos la práctica común en sociología de desagregar aún más y evaluar la dinámica de la violencia en barrios urbanos, nuestro énfasis en la política electoral y en las estructuras formales complejas nos empuja a usar jurisdicciones político-administrativas (por ejemplo, estados y municipios) como unidades de análisis.

Concentrarnos en la evolución de la violencia criminal a lo largo del tiempo nos ofrece una oportunidad única para evaluar el impacto probable de la dinámica del cambio político en la naturaleza cambiante de los cárteles de la droga y en los incentivos para la coexistencia pacífica o para la guerra. Una parte crucial de la historia que se cuenta en este libro es la profunda transformación que sufrieron los cárteles mexicanos durante la transición de un régimen de partido único a una democracia multipartidista y como resultado de la guerra contra las drogas. Este cambio les permitió a los cárteles pasar de ser empresas que operaban en la industria del narcotráfico a actores territoriales armados que intentaban monopolizar varias industrias criminales y convertirse en gobernantes *de facto* de la población y el territorio locales. Un análisis diacrónico que reconozca la importancia del cambio temporal —a través de la lente de la historia y con modelos panel— nos permite entender las mutaciones en los objetivos de los criminales en cuanto a sus estructuras organizativas y al uso de la violencia por parte de los cárteles para cumplir sus objetivos. Como han demostrado los estudiosos de las guerras civiles, los grupos armados cambian de maneras fundamentales durante una guerra.[45]

Concentrarse en la variación entre jurisdicciones subnacionales es crucial, porque la narcoviolencia en México varía a lo largo del tiempo y el espacio. Los cárteles coexistían pacíficamente en los años ochenta; entraron en guerra en los noventa y principios de los dosmil, y esas guerras alcanzaron niveles de violencia nunca antes vistos tras la intervención federal de 2007 y el inicio de la guerra contra las drogas. Pero la violencia también varió entre distintas jurisdicciones geográficas. Durante el periodo más intenso de violencia criminal (2007-2012), las ciudades más violentas en el noroeste, noreste y sur de México alcanzaron índices de homicidios más altos que los de El Salvador (el país más violento de Latinoamérica y el mundo durante el periodo de tiempo analizado), pero otras ciudades en la parte sur del país tuvieron niveles de violencia similares a los de Chile (el país menos violento de Latinoamérica).[46] El hecho de que el cambio político también variara bastante a lo largo del tiempo y el espacio facilita nuestra indagación sobre el posible impacto de la política electoral y las estructuras de poder cambiantes en la dinámica de la violencia criminal.

Datos cuantitativos

Este libro usa dos bases de datos originales construidas por nosotros: la de Violencia Criminal en México (VCM) y la de Ataques Criminales contra Autoridades Públicas en México (ACAM).[47]

La VCM ofrece un conteo de todos los homicidios atribuibles a grupos del crimen organizado en México durante el periodo 1995-2012. Aunque el gobierno mexicano genere información confiable sobre homicidios, las estadísticas oficiales no distinguen entre los cometidos por delincuentes ordinarios y los cometidos por GCO durante todo nuestro periodo estudiado. Como nos interesa aislar la violencia del crimen organizado, hicimos una revisión sistemática de los principales periódicos mexicanos para documentar la violencia

causada por conflictos en los que hubiera GCO involucrados. Sin duda, no se trata de un censo que mida el universo de homicidios asociados con organizaciones criminales, sino un banco de datos que usa los principales periódicos mexicanos para hacer una aproximación de la intensidad de la violencia. Para corroborar nuestros resultados estadísticos basados en los datos de la VCM, usamos fuentes alternativas de información sobre violencia del crimen organizado generadas durante periodos de tiempo limitados por el gobierno mexicano (2007-2011).[48]

La ACAM es una base de datos que registra una amplia variedad de rasgos relacionados con todos los homicidios, atentados, amenazas de muerte públicas y secuestros cometidos por GCO contra funcionarios del gobierno y candidatos electorales en México durante el periodo 1995-2012. La información está basada en una revisión sistemática de 18 periódicos nacionales y subnacionales mexicanos, y dos revistas semanales especializadas. Como la mayoría de los periódicos nacionales y subnacionales dan una amplia cobertura a estos ataques de alto perfil, la ACAM es la fuente más completa de ataques criminales contra autoridades públicas y políticos en México.

Distinguir entre homicidios perpetrados por criminales comunes y los cometidos por GCO —e identificar distintos tipos de violencia y grupos diferentes de víctimas— abre una ventana única de análisis para entender la conducta poco común de los cárteles mexicanos y sus socios criminales. La mayor parte de nuestro conocimiento estadístico sobre las determinantes de la violencia criminal utiliza índices de homicidios agregados. Desarrollar bases de datos más especializadas que distingan entre perpetradores (por ejemplo, muertes atribuibles a conflictos entre cárteles y entre éstos y el Estado) y entre víctimas (por ejemplo, funcionarios de gobierno locales y candidatos electorales) nos permite identificar patrones nuevos en lo que parecen ser territorios inexplorados.

Datos cualitativos

Además de los datos cuantitativos, usamos bastante información cualitativa obtenida a partir de más de cuarenta entrevistas con exgobernadores y expresidentes municipales; exfuncionarios federales; agentes policiales y oficiales de seguridad; líderes de partidos; líderes religiosos; líderes de ONG; periodistas, y familias de víctimas, realizadas durante varias rondas de trabajo de campo entre 2014 y 2018. Hicimos estas entrevistas en la Ciudad de México y en ciudades de cinco estados: Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Chihuahua y Baja California. A veces vimos a nuestros entrevistados en sus estados natales; otras, en distintos lugares de México y Estados Unidos. También echamos mano del mejor trabajo de periodismo de investigación que ha florecido durante la guerra contra las drogas y de importantes reportes de ONG mexicanas que colaboran con organizaciones e instituciones internacionales. Estas fuentes nos brindaron información cualitativa crucial para desentrañar la lógica detrás de los patrones generales medidos por medio de los datos cuantitativos, para explicar casos atípicos y para identificar los mecanismos causales que conectan los cambios en la distribución del poder electoral con la violencia criminal.

Un enfoque multimetódico

Un problema polifacético

Aunque nuestro análisis se concentre en el impacto probable del cambio político-electoral en el estallido y la escalada de la narcoviolencia, queremos dejar en claro desde el principio que no estamos proponiendo una explicación monocausal de la violencia criminal a gran escala en México.

A nivel analítico, reconocemos que la industria del narcotráfico es una cadena global de operaciones locales en la que diversos actores que trabajan en diferentes niveles se encargan de mover las drogas ilegales desde Sudamérica hasta Centroamérica y México, y de ahí hacia Estados Unidos. También reconocemos que hay varios factores que empujan a la gente de cualquier clase social a unirse a los cárteles y a sus socios criminales, y que varias causas incitan a esos grupos a usar la violencia para lograr sus metas.

A nivel empírico, reconocemos que las narcoguerras mexicanas suceden con un régimen regulatorio internacional como telón de fondo que, al prohibir la producción, comercialización y consumo de una amplia variedad de drogas, genera mercados ilícitos. Aunque no todos los mercados ilícitos sean violentos,[49] la realidad es que en ausencia de un poder superior (por ejemplo, una mafia) o de la protección de un tercero (por ejemplo, redes informales de protección estatal), los grupos del crimen organizado tienden a resolver sus disputas por medio de la guerra y la violencia. También reconocemos que el 80% de las drogas ilegales que pasan por México terminan en Estados Unidos y que el 80% de las armas usadas en las narcoguerras de México provienen de allá. Sabemos que la globalización y las reformas económicas pueden exacerbar las desigualdades económicas y sociales y empujar a los jóvenes desempleados a ingresar a las pandillas y los GCO. Además, las reformas económicas y la privatización de recursos naturales pueden causar otras formas de conflicto violento. Entendemos que la violencia y el abuso intrafamiliar pueden incitar a los jóvenes a convertirse en soldados de las narcoguerras. También estamos conscientes de que los cambios en los precios internacionales de las drogas pueden estimular cambios importantes en los mercados criminales y pueden empujar la competencia y la violencia.

Aunque reconozcamos la complejidad del fenómeno y la riqueza de las explicaciones alternativas en las ciencias sociales, nuestro objetivo es unirnos a un creciente grupo de politólogos que señalan

una omisión importante en la criminología: el estudio sistemático de los fundamentos político-electorales del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala.

Regresiones multivariadas y técnicas cuasiexperimentales

Para evaluar nuestras principales hipótesis sobre los motores político-electorales de la narcoviolencia en México, primero probamos una amplia gama de variables asociadas con los efectos de la competencia electoral y la fragmentación del poder político en la violencia criminal, mientras controlamos por múltiples factores económicos, sociales y demográficos que operan a nivel global, nacional y subnacional. Usamos resultados de modelos de regresión con datos panel como base para la validez de nuestros argumentos.

Para aislar más eficazmente el posible impacto causal de las variables políticas en la dinámica de la violencia criminal, usamos técnicas cuasiexperimentales. Usamos modelos de control sintético[50] y experimentos naturales[51] para medir escenarios contrafactuales. La importancia que le damos a la identificación causal no nos lleva a descartar técnicas observacionales asociadas con el análisis clásico de regresión, porque reconocemos la naturaleza multicausal del fenómeno y, por lo tanto, nos gustaría reconocer el impacto de diversas explicaciones y controles alternativos.

Usar técnicas clásicas de análisis de regresión y pruebas cuasiexperimentales nos permite *1)* reconocer la naturaleza multicausal de la violencia criminal a gran escala; *2)* demostrar que los modelos estadísticos mejoran al usar variables políticas, y *3)* identificar y aislar el impacto causal de los factores político-electorales en la intensidad de la violencia criminal.

Estudios de caso

Siguiendo la lógica de los estudios anidados,[52] usamos activamente los estudios de caso para identificar mecanismos causales: la cadena de incentivos que conectan la política con la violencia. Elegimos ciudades y estados que podemos identificar en los modelos de regresión. Basándonos en nuestro amplio trabajo de campo, en historias locales y en reportajes del periodismo de investigación, hacemos análisis de rastreo de procesos causales[53] para identificar cómo los cambios en el poder estatal afectan la zona gris de la criminalidad y cómo la incertidumbre asociada con el cambio político podría estimular el estallido de violencia criminal a gran escala. Al identificar la cadena causal de actores y sucesos, también podemos contestar preguntas sobre endogeneidad.[54] A lo largo de este libro, establecemos un diálogo directo entre los estudios de caso y los resultados de los modelos observacionales y cuasiexperimentales.

HALLAZGOS EMPÍRICOS

Los principales hallazgos de este libro se concentran en tres transformaciones importantes que sucedieron en la industria mexicana de las drogas durante dos décadas: *1)* el estallido de guerras entre cárteles durante la transición a la democracia, *2)* la escalada de la narcoviolencia a niveles inauditos durante la democracia y *3)* el desarrollo de regímenes subnacionales de gobernanza criminal tras dos décadas de conflictos bélicos.

La alternancia subnacional y el estallido de las guerras entre cárteles

Si bien la mayoría de los estudiosos de la narcoviolencia en México asocian el estallido de las guerras entre cárteles con la transición nacional a la democracia en 2000 —cuando el PRI perdió la

presidencia— y la escalada de la violencia con la decisión del presidente Calderón de declarar una guerra contra las drogas en 2006, en este libro presentamos nueva evidencia que demuestra que los cárteles entraron en guerra por primera vez a principios de los años noventa, en un contexto en el que el gobierno federal no tenía una política antidrogas proactiva.***** En vez de asociar el estallido de las guerras entre cárteles con la alternancia nacional o con cambios de política pública a nivel nacional, demostramos que los cárteles entraron en guerra durante una oleada de alternancia partidista subnacional, cuando los partidos de oposición ganaron varias gubernaturas durante los años noventa e inicios de los dosmil. Como las fuerzas y los agentes policiales asociados con las procuradurías estatales tuvieron un papel central en el desarrollo de redes informales de protección gubernamental para los cárteles durante la época de los gobiernos del PRI, la alternancia partidista en las gubernaturas y la remoción de funcionarios de nivel medio y alto en la policía y las procuradurías crearon un contexto de enorme incertidumbre en la zona gris de la criminalidad. Sin protección garantizada, los cárteles se volvieron vulnerables a ataques de parte de las nuevas autoridades y de cárteles rivales. Para lidiar con esa incertidumbre, los capos tomaron una decisión crucial que cambiaría la industria mexicana del narcotráfico para siempre: crearon ejércitos privados para que los defendieran a ellos, a sus familias y a su territorio de ataques enemigos. Una vez resguardado su territorio, estas milicias privadas les permitieron intentar conquistar territorios rivales cada vez que una nueva rotación partidista en el poder estatal afectaba a algún otro cártel. Nuestro estudio demuestra que el aumento de la alternancia partidista en los estados causó la proliferación de guerras entre cárteles en regiones con rutas de trasiego de drogas.

La alternancia partidista subnacional y la decisión de los gobernadores de oposición de nombrar nuevos procuradores y nuevos jefes de policía tuvieron un impacto drástico e inesperado en

la zona gris de la criminalidad. Dado que en México las élites políticas no reformaron el sector de la seguridad ni adoptaron un programa de justicia transicional para desmantelar las redes de criminalidad que los especialistas estatales en violencia habían forjado durante el largo periodo de autoritarismo priista, la alternancia partidista en los gobiernos de los estados —uno de los rasgos definitorios de la democracia— cambió el equilibrio del poder criminal e inició una nueva era, marcada por el conflicto y la violencia. Los estudiosos de la democracia mexicana llevan mucho tiempo argumentando que la naturaleza electoral y federalista de la transición —los partidos de oposición primero lograron victorias electorales importantes en municipios, luego en las gubernaturas y finalmente en la presidencia— produjo un proceso descentralizado y pacífico de cambio de régimen desde abajo.[55] Nuestros hallazgos revelan que la naturaleza deficitaria de la transición plantó la semilla de la violencia en la naciente democracia mexicana: las dinámicas subnacionales de competencia política y la rotación de fuerzas políticas produjeron involuntariamente incentivos para el estallido de guerras criminales y violencia a gran escala en el inframundo del crimen.

Cuando la transición a la democracia está confinada a la arena electoral, y las prácticas represivas y criminales del pasado no se desmantelan cuidadosamente mediante ambiciosas reformas al sector de la seguridad ni a través de mecanismos de justicia transicional,[******] los mecanismos democráticos no tardan en entrelazarse con la criminalidad y la violencia. Para cuando la oposición mexicana conquistó la presidencia en 2000 y luego renovó su control en 2006, los cinco cárteles dominantes de México habían desarrollado sus milicias privadas y estaban inmersos en varios conflictos en el noroeste, noreste y sur del país. Las guerras entre cárteles habían pasado de ser conflictos de baja intensidad (350 muertos en combate al año en la década de 1990) a conflictos marcados por violencia a gran escala (más de 1 000 muertos en

combate a partir de 2005). Aunque técnicamente se considerara que México era un país en paz en la década de 2000, para 2005 las guerras criminales habían sobrepasado el umbral de muertos en batalla que suele usarse para definir una guerra civil.

El conflicto partidista intergubernamental y la escalada de la narcoviolencia

Existe bastante evidencia empírica que demuestra que la intervención federal en la guerra contra las drogas y el despliegue de las fuerzas armadas en las regiones más conflictivas del país entre 2006 y 2012 llevaron a un saldo cinco veces mayor de muertes por narcoviolencia. Sin embargo, las causas de este aumento todavía están abiertas a debate. Una explicación sugiere que el uso del ejército para combatir a los cárteles les dio incentivos para armarse y contratacar antes de que los aplastaran.[56] Otra hipótesis sugiere que la estrategia de decapitación de organizaciones criminales mediante la cual las fuerzas federales mataron o encarcelaron a los líderes de los cárteles provocó fragmentación, competencia y violencia al interior de los mismos.[57] Una tercera explicación sostiene que el uso de violencia incondicional para aplastar a los cárteles, sin importar si ellos estaban atacando al gobierno o no, provocó un gran contrataque.[58] Finalmente, una cuarta explicación sugiere que la intervención federal debilitó a los cárteles y redujo la violencia en las regiones en las que el presidente logró coordinar las acciones del gobierno con autoridades subnacionales de su mismo partido, pero resultó ineficaz y provocó un contrataque violento en las regiones en las que las autoridades de distintas fuerzas políticas no se lograron coordinar.[59]

Mientras que la mayoría de las explicaciones se enfocan en la estrategia militar para aplastar a los cárteles, nosotros nos concentramos en la lógica político-electoral de la intervención federal

y evaluamos hasta qué punto el conflicto partidista intergubernamental influyó en la lógica de la intervención. Argumentamos que la intensificación desigual de la violencia en el territorio mexicano entre 2006 y 2012 no se debió a un problema técnico de coordinación entre el gobierno federal y los estados, sino a un agudo conflicto partidista entre los distintos niveles de gobierno. En un contexto de mucha polarización ideológica entre la derecha y la izquierda tras las cerradas elecciones presidenciales de 2006 —en las que el candidato de derecha venció al de izquierda por un margen ínfimo, sin que el perdedor admitiera su derrota— el presidente desplegó al ejército para enfrentar la creciente guerra entre cárteles.[60] Ante el contrataque inmediato de los cárteles[61] y el aumento repentino de la violencia, que pudo haber provocado derrotas electorales importantes, el presidente diseñó una intervención militar, económica y social más integral para contener la epidemia de la violencia en zonas gobernadas por su partido. A la vez, llevó a cabo una intervención unilateral y limitada en las regiones gobernadas por la izquierda —su némesis política— y culpó a los gobiernos de izquierda de la escalada de la violencia.

El conflicto partidista entre los varios niveles de gobierno y la naturaleza partidista de la intervención federal cambiaron el equilibrio de poder en la zona gris de la criminalidad: alertó a los cárteles de la oportunidad de hacerse con el control de las rutas del narcotráfico en las jurisdicciones enlas que las autoridades subnacionales de izquierda estaban desprotegidas. Esas zonas se convirtieron en un imán para los cárteles y para numerosos GCO —muchos de ellos milicias privadas— que se desprendieron de otros cárteles como resultado de la política de decapitación de organizaciones criminales. La intensa competencia criminal por el territorio y por la expansión de la zona gris de la criminalidad en los estados y municipios de izquierda provocó un aumento drástico en la violencia. El gobierno reaccionó culpando a sus rivales políticos; con campañas de difamación a nivel nacional contra los gobernadores y

presidentes municipales de izquierda, e incluso politizando la Procuraduría General de la República (PGR) para procesar a los funcionarios locales de izquierda.

La politización de la guerra contra las drogas fue posible porque las élites posautoritarias no transformaron las instituciones ni las prácticas judiciales y de seguridad de la era autoritaria. Como sucede en la mayoría de los regímenes autoritarios, el principal mandato del ejército, la policía, las fiscalías y los jueces es proteger a los gobernantes y al régimen autoritario, en vez de servir a la ciudadanía. Como habían hecho los presidentes durante el autoritarismo priista, el presidente Calderón usó al ejército, a las policías y el sistema judicial para premiar a los políticos leales a él y castigar a sus enemigos políticos durante la guerra estatal contra los cárteles. A diferencia del Estado weberiano, cuyos dirigentes buscan el monopolio de la violencia al interior de un territorio determinado, el aumento drástico de la violencia en México durante la guerra contra las drogas revela que los incentivos electorales pueden incitar a los dirigentes de un Estado a eliminar estratégicamente las amenazas violentas en regiones relevantes para sus ambiciones políticas, pero permitir el aumento de la violencia en zonas bajo el control de sus enemigos.

Transformaciones en tiempos de guerra: el desarrollo de regímenes subnacionales de gobernanza criminal

Uno de los sucesos más desconcertantes durante la guerra contra las drogas en México fue una oleada de 311 ataques letales contra funcionarios del gobierno locales y candidatos electorales entre 2007 y 2012. Argumentamos que estos ataques fueron un punto de inflexión en un conflicto prolongado y cada vez más letal, que puso de relieve una segunda transformación importante en el ecosistema

de la zona gris de la criminalidad: los cárteles y sus socios criminales asesinaron a cientos de funcionarios locales y candidatos electorales para tomar el control *de facto* de los gobiernos locales, su población y su territorio. Los GCO se convirtieron en agentes armados territoriales y desarrollaron regímenes subnacionales de gobernanza criminal. Esto convirtió a los cárteles mexicanos y a sus socios criminales en actores políticos *de facto*.

En los estudios sobre las narcoguerras mexicanas está bien establecido que la intervención federal de 2006 causó la fragmentación de los cinco cárteles principales del país. Para 2012, de ellos habían surgido más de 60 organizaciones criminales, junto con una feroz competencia por el control de las lucrativas rutas de trasiego de drogas del país. Para financiar estos conflictos, varios de los grupos escindidos de los cárteles, en particular las milicias privadas y las pandillas callejeras que funcionaban como soldados en las narcoguerras, entraron a nuevos mercados criminales. Se dedicaron a la extracción de riqueza humana —por ejemplo, extorsión, secuestro y tráfico de personas— y al saqueo de recursos naturales —por ejemplo, bosques, petróleo y minerales—. Dentro de ese nuevo menú de fuentes de ingresos ilegales para la guerra, los cárteles y otros GCO descubrieron que los municipios eran una fuente única de financiamiento público y un instrumento institucional para controlar a la población local, sus recursos y su territorio. Para obtener el control de los municipios, los GCO descubrieron un método simple: usaron violencia letal selectiva contra los presidentes municipales y los candidatos electorales. Para tomar una localidad, siguieron pistas importantes del entorno político.

Demostramos que los cárteles y sus socios criminales aprovecharon la dinámica de la competencia electoral y el conflicto partidista entre los distintos niveles de gobierno para elegir a sus víctimas de asesinato y para establecer regímenes locales de gobernanza criminal. Los homicidios y los atentados eran más probables en municipios de estados cuyas autoridades estuvieran

intencionalmente desprotegidas por el gobierno federal: regiones gobernadas por estados de izquierda, los principales rivales políticos del presidente. Nuestro análisis también revela que los ataques letales contra funcionarios municipales y candidatos electorales eran más comunes durante los ciclos electorales subnacionales, cuando se elegían presidentes municipales y cuando éstos nombraban a los miembros de su gabinete. A partir de una amplia evidencia cualitativa, demostramos que, tras estos ataques, los cárteles lograban infiltrarse en el gobierno municipal entrante, con lo que tomaban el control de la policía local y de puestos administrativos clave, incluyendo áreas como finanzas, el catastro y obras públicas. El control de estos puestos gubernamentales formales les facilitó el control de la coerción y la tributación, y les permitió regular los procesos políticos locales y las actividades económicas clave.

Durante la transición mexicana a la democracia, la dinámica del cambio político —incluyendo la competencia electoral y la alternancia partidista— socavó los incentivos de una coexistencia pacífica en la zona gris de la criminalidad. Pero tras la intervención federal de 2006 y la guerra contra las drogas, la situación se revirtió, y los cárteles y sus socios criminales cada vez empezaron a influir más en los procesos políticos locales. A diferencia de los grupos rebeldes, que normalmente libran guerras civiles para derrocar gobiernos nacionales y establecer un nuevo régimen político, los cárteles y sus socios criminales no anhelaban el poder nacional, sino establecer una gobernanza subnacional *de facto*. Si bien los cárteles mexicanos no son grupos insurgentes armados y las narcoguerras no constituyen una guerra civil,[62] reconocer a los GCO como grupos territoriales armados y su intento por desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal es crucial para comprender su capacidad para reconstituir los órdenes políticos locales.

El camino por delante

Este libro está dividido en cuatro grandes secciones.

En la primera parte desarrollamos nuestros principales postulados teóricos. En el capítulo 1, "Las bases políticas de la guerra y la paz en la zona gris de la criminalidad", esbozamos el marco teórico que nos permite nombrar, conceptualizar y analizar la zona gris de la criminalidad como el espacio ecológico donde el Estado y el crimen se intersecan y donde la conjunción de los especialistas estatales en violencia y los criminales generan lo que conocemos como crimen organizado. Explicamos por qué es común que la zona gris surja en regímenes autoritarios y por qué una transición deficitaria a la democracia —en la que las élites no reforman las fuerzas de seguridad y sobrevive el sistema judicial que permitió la expansión de la zona gris de la criminalidad— posibilita una asociación íntima de competencia electoral, pluralidad política y descentralización del poder político con el estallido de la violencia criminal a gran escala. A partir de nuevos supuestos y definiciones, este capítulo desarrolla los postulados teóricos generales que servirán de guía para la formulación de hipótesis específicas en los capítulos empíricos.

En la segunda parte explicamos por qué los cárteles mexicanos entraron en guerra cuando el país transitó de un régimen autoritario a la democracia electoral. El capítulo 2, "Por qué entraron en guerra los cárteles: la alternancia partidista subnacional, el desplome de la protección de la delincuencia y el advenimiento de las guerras criminales", usa información de entrevistas con funcionarios de los primeros gobiernos de oposición en México y datos nuevos sobre patrones históricos de represión gubernamental en México para demostrar que la policía y las autoridades judiciales estatales tuvieron un papel clave en el desarrollo de la red de protección informal de los cárteles durante la época de gobierno unipartidista del PRI. Basándonos en modelos panel, el capítulo demuestra que la alternancia partidista en los gobiernos estatales fue un factor fundamental en el estallido de la violencia criminal a gran escala. Usando modelos de control sintético, demostramos que se trata de

una relación causal. El capítulo 3, "Conflictos territoriales: cárteles, ejércitos privados y las guerras por los corredores de trasiego de drogas", usa entrevistas realizadas en Baja California, Chihuahua, Jalisco, Michoacán y Guerrero. Ofrece un análisis profundo de cómo la alternancia partidista y la decisión de los gobernadores de oposición de nombrar nuevo personal en las procuradurías estatales y en la policía judicial estatal socavaron temporalmente la protección informal de los GCO. También muestra cómo los cárteles crearon sus ejércitos privados en respuesta a esa incertidumbre política y cómo la disponibilidad de esas nuevas organizaciones armadas les permitió a los capos defender su territorio e invadir el de sus rivales. El capítulo esboza cómo una cascada de alternancias partidistas en los estados desató una carrera armamentista entre los cárteles, la cual derivó en el estallido de conflictos bilaterales en el noroeste, el noreste y el sur de México.

En la tercera parte nos enfocamos en el aumento drástico de la narcoviolencia durante la democracia tras la intervención federal y el inicio de la guerra contra las drogas. El capítulo 4, "Por qué la guerra del Estado contra los cárteles intensificó la violencia: polarización política, conflicto partidista intergubernamental y el aumento de la violencia", explica por qué en un contexto de polarización política aguda los gobiernos suelen tener incentivos para politizar la aplicación de la ley y por qué las intervenciones politizadas podrían estimular la violencia. Usando modelos panel, demostramos que, entre 2007 y 2012, la narcoviolencia fue más intensa en municipios de estados gobernados por la izquierda. No se trató de un problema de incompetencia por parte de las autoridades de izquierda subnacionales, sino del resultado de un conflicto partidista intergubernamental entre un gobierno federal de derecha y gobernadores de izquierda. Además del análisis estadístico, presentamos un experimento natural en el que comparamos la intensidad de la violencia criminal en municipios casi idénticos localizados en la frontera de los estados de Michoacán y Jalisco, para

demostrar que el hecho de que Michoacán estuviera gobernado por la izquierda y Jalisco por la derecha fue un factor causal clave que explica por qué los municipios en el lado michoacano de la frontera sufrieron niveles significativamente más altos de violencia que sus vecinos en Jalisco. A partir de estudios de caso de ciudades en Michoacán, Baja California y Chihuahua, en el capítulo 5, "La lógica partidista de la guerra contra las drogas: el presidente, los gobernadores y la narcoviolencia a gran escala", desagregamos la intervención federal en la guerra contra las drogas en el ámbito militar, judicial, comunicativo y de política social. Mostramos las distintas trayectorias dependiendo de patrones de cooperación o conflicto partidista entre los distintos niveles de gobierno. También analizamos cómo los cárteles aprovecharon estos conflictos para decidir invadir territorios desprotegidos, lo que escaló la violencia.

En la cuarta parte explicamos por qué, conforme se intensificaba la guerra, los cárteles y sus socios criminales optaron por asesinar presidentes municipales y candidatos electorales para establecer regímenes de gobernanza criminal. El capítulo 6, "Por qué los cárteles asesinan presidentes municipales y candidatos electorales locales: vulnerabilidad política subnacional y oportunidades para convertirse en gobernantes locales", usa modelos panel para demostrar que los cárteles atacaron a presidentes municipales y candidatos electorales donde era más intenso el conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda, y donde los presidentes municipales y los candidatos electorales locales eran políticamente vulnerables. También demuestra que los ataques sucedieron con mayor frecuencia durante ciclos electorales subnacionales. Dos experimentos naturales —contrastar municipios en la frontera entre Michoacán y Guerrero y entre Michoacán y Guanajuato— nos permiten demostrar que la vulnerabilidad política causada por el conflicto partidista entre los distintos niveles de gobierno y las oportunidades políticas abiertas por los ciclos electorales subnacionales están relacionadas causalmente con la

probabilidad de ataques contra presidentes municipales y candidatos electorales. A partir de entrevistas realizadas en Michoacán, Guerrero y Baja California, el capítulo 7, "Así se toma el poder local: la construcción de regímenes subnacionales de gobernanza criminal", presenta estudios de caso que demuestran cómo los cárteles asesinaron presidentes municipales y candidatos para infiltrarse en las campañas locales y en los gobiernos municipales, y así erigirse en gobernantes locales *de facto*.

En la conclusión discutimos las implicaciones de nuestros hallazgos para una nueva comprensión de los motores de la violencia criminal en México, para las teorías de la violencia criminal y para las políticas de seguridad en nuevas democracias. Primero discutimos cómo nuestro marco teórico, centrado en los motores político-electorales del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala, ofrece una nueva interpretación de dos décadas de narcoguerras en México (1990-2012). Usamos esa lente para sugerir que la continuidad política y de política pública durante el sexenio de Enrique Peña Nieto ayuda a explicar la expansión e intensificación de la violencia entre 2012 y 2018. Más allá de México, discutimos cómo nuestra reformulación teórica del crimen organizado y nuestros hallazgos empíricos contribuyen al desarrollo de una ciencia política del crimen organizado y de la violencia criminal a gran escala. Concluimos el libro ofreciendo una reflexión sobre las implicaciones de política pública que se desprenden de un nuevo paradigma político del estudio del crimen organizado y la violencia criminal.

* Sambanis estima que la mediana del total de muertos en guerras civiles fue de 17 000 homicidios. Ver Nicholas Sambanis, "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition", *Journal of Conflict Resolution* 48 (2004), pp. 814-858.

** Los estudiosos de la mafia italiana han teorizado sobre el concepto de la zona gris; ver Felia Allum, Rosella Merlino y Alessandro Colletti "Facilitating the Italian Mafia: The Grey Zone of Complicity and Collusion", *South European Society and Politics* 24 (2019), pp. 79–101. Formulaciones similares incluyen los conceptos de *parapolítica estatal* y el *Estado profundo*: ver Robert Cribb, "Introduction: Parapolitics, Shadow Governance and Criminal Sovereignty", en Eric Wilson y Tim Lindsey (eds.), *Government of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York, Pluto Press, 2009; y Ola Tunander, "Democratic State vs. Deep State: Approaching the Dual State of the West", en Eric Wilson y Tim Lindsey (eds.), *Government of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York: Pluto Press, 2009. En el capítulo 1 discutimos la novedad de nuestra formulación de la zona gris y la distinguimos de su uso más común en la bibliografía italiana y en estudios de parapolítica y del Estado profundo.

*** No sugerimos que la zona gris de la criminalidad sólo exista en las autocracias. Sin duda, también se encuentra en democracias jóvenes y consolidadas. Sin embargo, como explicamos más adelante y en el capítulo 1, puesto que los especialistas estatales en violencia tienen un papel central en nuestra definición de la zona gris, su existencia más generalizada en las autocracias las hace más proclives a tener zonas grises más amplias que las democracias consolidadas.

**** El Distrito Federal, que tenía un estatus administrativo especial hasta 2018, está excluido del análisis. También excluimos 418 municipios oaxaqueños indígenas que eligen a sus gobernantes por medio del sistema de usos y costumbres, el cual no permite la participación de partidos políticos en las elecciones municipales.

***** Antes de la guerra contra las drogas de Calderón, los gobiernos priistas lanzaron el Plan Cóndor, una campaña contra el cultivo y el tráfico de drogas apoyada por Estados Unidos que duró toda la década de 1970 y la primera mitad de la de 1980. Ver Cedillo, *op. cit*. Entre 1985 y 2005, la política antidrogas del gobierno mexicano fue reactiva.

****** Como sugiere Lucía Tiscornia en "Who Calls the Shots?" (*op. cit.*), las reformas al sector de la seguridad ayudan a desmantelar redes criminales y contribuyen a la disminución de la violencia criminal cuando las nuevas élites desmilitarizan las fuerzas armadas forjadas durante la era autoritaria y aumentan los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas policial. Por otro lado, Guillermo Trejo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia demuestran en "Breaking State Impunity in Postauthoritarian Regimes" (*op. cit.*) que, al adoptar programas ambiciosos de justicia transicional enfocados en la verdad y la justicia, las nuevas élites democráticas exponen, procesan y castigan a los especialistas estatales en violencia que cometieron atrocidades durante la era autoritaria y que formaban parte de la zona gris de la criminalidad. Estos mecanismos extraordinarios aumentan el costo de la impunidad en democracia y disuaden a los especialistas estatales en violencia de coludirse con el crimen o de usar los mecanismos coercitivos del Estado para combatir el inframundo del crimen sin apego a la ley. Para una discusión detallada, ver el capítulo 1.

I

Una teoría política de la violencia criminal

1

Las bases políticas de la guerra y la paz en la zona gris de la criminalidad

Explicar la explosión inédita de violencia criminal que ocurrió en México y otros países latinoamericanos durante las últimas dos décadas es un desafío para las principales teorías del crimen y del crimen organizado, y nos invita a reconsiderar teorías y supuestos generalizados. La intensidad y letalidad de la violencia producida por las guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles desafían las explicaciones que esperarían que los grupos del crimen organizado (GCO) usaran violencia de baja intensidad en vez de violencia a gran escala, pues ésta resulta costosa en términos financieros y podría exponer el inframundo criminal a sufrir la intervención del Estado. La violencia criminal a gran escala no es buena para el negocio del narco; por lo tanto, tenemos que comprender por qué los principales actores delictivos iniciarían conflictos prolongados que pueden resultar más letales que las guerras civiles, y por qué saldrían de su inframundo para intentar convertirse en gobernantes locales *de facto* de territorios subnacionales y de su población. Es crucial comprender estas transformaciones en el inframundo criminal, porque millones de ciudadanos en países como México viven en zonas donde los GCO han establecido regímenes subnacionales de gobernanza criminal y dictan los parámetros principales de la vida social, económica y

política. Citando a Hobbes, la vida en esos órdenes sociales criminales puede ser "tosca, embrutecida y breve".[1]

Este capítulo desarrolla un nuevo marco teórico para pensar desde cero el crimen organizado y reinterpretar las condiciones bajo las cuales los GCO coexisten de forma pacífica y bajo cuáles entran en guerra. El movimiento conceptual clave que hacemos es reconocer que el crimen organizado está asociado ontológicamente con el Estado, y que la intersección de la esfera del crimen y la del Estado genera un ecosistema en el que surgen los GCO y que define los incentivos para la paz y la violencia en el inframundo criminal. Debido a que los regímenes políticos definen cómo se ejerce el poder estatal y cómo se accede a él, para comprender esta ecología criminal necesitamos evaluar cómo los rasgos institucionales clave de la autocracia y de la democracia están íntimamente asociados con la constitución y la transformación del inframundo criminal. Nosotros argumentamos que es crucial comprender cómo el poder estatal cambia de manos y se redistribuye para explicar la paz y la violencia entre grupos criminales. Esas reformulaciones teóricas nos brindan el material para desarrollar las hipótesis que pondremos a prueba a lo largo del libro y los engranajes necesarios para explorar los mecanismos causales que conectan el cambio político con la violencia criminal a gran escala.

Este capítulo está dividido en cinco secciones. Primero presentamos un nuevo concepto de crimen organizado, basado en distintas formas de interacción entre el Estado y los grupos criminales. Mientras que la mayoría de las teorías sobre el crimen suponen de forma implícita que el Estado y el crimen organizado son dos esferas separadas en una relación de suma cero, nosotros partimos de un nuevo cuerpo de estudios sobre la política del crimen en Latinoamérica[2] y el sur de Europa[3] para argumentar que el espacio yuxtapuesto en el que coexisten y cooperan ambos actores conforma un ecosistema en el que surge el crimen organizado: la

zona gris de la criminalidad. Este movimiento conceptual no sólo nos incita a repensar qué son los GCO, sino que también nos obliga a plantearnos nuevamente las concepciones tradicionales del Estado: a alejarnos de la concepción weberiana clásica del Estado como una organización burocrática cuyos dirigentes intentan mantener el monopolio del uso legítimo de la violencia en un territorio delimitado.[4]

En la segunda sección añadimos a nuestro modelo teórico los regímenes políticos: los arreglos institucionales que definen cómo se ejerce el poder estatal y cómo se accede a él. Sugerimos que la zona gris de la criminalidad suele surgir en regímenes autoritarios donde los agentes estatales de seguridad tienen permitido operar en el inframundo criminal y regularlo informalmente. Discutimos una amplia variedad de ejemplos de diferentes regímenes autoritarios en Latinoamérica, donde los autócratas permitieron que los especialistas autoritarios en violencia regularan la industria del narcotráfico y se beneficiaran de ella, y explicamos por qué los mercados criminales tienden a ser relativamente pacíficos en las autocracias. Estas redes de represión estatal y criminalidad en los regímenes autoritarios representan nuestro equilibrio inicial.

En la tercera sección discutimos las transiciones de regímenes autoritarios a la democracia y sugerimos que cuando las élites posautoritarias no desmantelan la zona gris de la criminalidad por medio de reformas importantes al sector de la seguridad o de procesos de justicia transicional, allanan el camino para que las dinámicas del cambio de régimen se entrelacen con el crimen organizado y con el estallido de la violencia criminal a gran escala. Ésos son casos de transiciones electorales minimalistas, donde los países pasan de un régimen autoritario a una democracia multipartidista sin establecer las bases de un Estado de derecho. En este contexto, las redes corruptas y autoritarias insertas en el ejército, la policía, el sistema penitenciario y el judicial, junto con las redes informales de represión —incluyendo escuadrones de la

muerte y fuerzas paramilitares— sobreviven a la transición de un régimen autoritario a una democracia iliberal (minimalista).

En la cuarta sección explicamos por qué la supervivencia de los especialistas estatales en violencia corruptos y las redes entre el Estado y los delincuentes que dominan la zona gris de la criminalidad en esas nuevas democracias electorales (minimalistas) transforman los mecanismos de la competencia democrática en detonantes de violencia criminal a gran escala. Discutimos por qué, en ausencia de un Estado de derecho democrático, la competencia multipartidista, la alternancia de partidos políticos en el poder y la descentralización y fragmentación del poder político desestabilizan el inframundo criminal, lo que despierta incentivos para la competencia entre delincuentes y para el estallido de guerras criminales.

En la quinta sección explicamos por qué la intensificación y la expansión de las guerras criminales en las democracias transforman a los grupos criminales de manera fundamental. Para seguir siendo competitivos en conflictos territoriales prolongados, los GCO se convierten en actores territoriales e intentan obtener el control *de facto* de los gobiernos locales, de su población y de su territorio. Explicamos por qué la guerra puede motivar a los GCO a desarrollar la ambición política de subvertir la democracia local y convertirse en gobernantes. Si bien los GCO no aspiran a conquistar el poder a nivel nacional, esta sección esboza el tipo de regímenes subnacionales de gobernanza criminal que desarrollan para transformar el orden social local.

Al final de cada sección presentamos nuestros supuestos y definiciones clave, y los usamos para bosquejar proposiciones teóricas generales. Presentamos ejemplos de una amplia variedad de países en Latinoamérica y otras regiones para ilustrar nuestras afirmaciones. En las siguientes secciones del libro usaremos esas proposiciones teóricas como el marco general para desarrollar hipótesis más específicas sobre el estallido y el recrudecimiento de las narcoguerras mexicanas.

El Estado y la delincuencia: es hora de redefinir el crimen organizado

Definiciones existentes de los GCO: el crimen como un fenómeno apolítico

La mayoría de los académicos en las ciencias sociales definen a los grupos del crimen organizado como empresas privadas que operan en mercados ilícitos.[5] Se da por hecho que trabajan fuera del alcance del Estado, en lo que suele llamarse el inframundo criminal. En ausencia del Estado y de agentes policiales, los GCO desarrollan una ventaja comparativa en su capacidad para ejercer violencia y recabar información para resolver disputas por la fuerza.[6] Casi todos los GCO intentan convertirse en monopolios en industrias delictivas específicas: robo de autos, tráfico de personas, narcotráfico, secuestro. Cuando adquieren la suficiente información y poder coercitivo para convertirse en una fuerza dominante, algunos pueden especializarse en brindar protección y convertirse en mafias: los GCO que brindan protección en varias industrias ilícitas y proveen la gobernanza en el inframundo criminal.[7]

En el cuerpo de estudios académicos, se considera que los GCO son actores no estatales. Como la mayoría de los criminólogos aceptan la afirmación weberiana de que el Estado moderno intenta ejercer el monopolio de la fuerza en un territorio delimitado,[8] la criminología tiene como supuesto que los GCO y el Estado están en una relación de suma cero: si una organización gana, será a costa de la otra. La implicación conductual de esto es que los Estados quieren eliminar a los GCO. Y como los GCO quieren dominar los mercados ilícitos, necesitan mantener al Estado lejos del inframundo criminal. Como afirma Lessing, los GCO no quieren eliminar al Estado;

sólo quieren mantener a las autoridades estatales —la policía y el sistema judicial— lejos de sus actividades ilícitas.[9]

La afirmación de que los GCO y los Estados están en una relación de suma cero es un supuesto generalizado en las ciencias sociales. La teoría económica del crimen de Becker, por ejemplo, sugiere que una mayor presencia policial eliminaría los incentivos para la existencia de grupos criminales y disuadiría de la conducta delictiva.[10] Tomando eso como base, el influyente modelo económico del crimen organizado de Skaperdas afirma explícitamente que la existencia de GCO es el resultado directo de la ausencia del Estado.[11] Según esa formulación, los GCO surgen en espacios sin gobierno, donde las fuerzas estatales de seguridad están ausentes o son ineficaces.[12] A partir de las influyentes teorías de la alienación de Durkheim,[13] la mayoría de las explicaciones sociológicas del crimen suponen que los Estados y los grupos delictivos tienen objetivos opuestos.[14] El amplio debate sobre disuasión policiaca en zonas urbanas marginadas trata básicamente de si las fuerzas del orden son eficaces y si tienen sesgos raciales;[15] los académicos rara vez consideran la posibilidad de que las fuerzas policiales y los agentes estatales coexistan y cooperen con el crimen organizado, que trabajen para algunos GCO y coordinen sus actos contra grupos rivales.

Una explicación posible de por qué está tan generalizado el supuesto de una relación de suma cero es que la mayoría de las teorías las han formulado académicos que se dedican a observar la realidad del crimen y del crimen organizado en sociedades industriales y en democracias capitalistas avanzadas, donde la presencia del Estado en las regiones subnacionales suele ser más uniforme y donde el Estado tiene mayor capacidad institucional que en los países en desarrollo. Pero incluso los estudiosos del crimen organizado en el mundo en vías de desarrollo —donde la presencia y la capacidad del Estado se ponen en duda con frecuencia— tienden

a dar por sentado este tipo de relación. En su estudio pionero sobre la desigualdad y la gobernanza, O'Donnell afirmó que el subdesarrollo de las comunidades más marginadas de Latinoamérica está íntimamente ligado con la presencia desigual del Estado.[16] En su famosa formulación, las "zonas marrones" son las regiones subnacionales en el mundo en vías de desarrollo donde el Estado está ausente y una amplia variedad de grupos depredadores no estatales, incluyendo GCO, se han convertido en actores dominantes. A partir de esta formulación, una generación de académicos ha asociado la ausencia del Estado en las periferias urbanas de Latinoamérica con la criminalidad y la violencia.[17] Nosotros afirmamos que estas teorías, en vez de facilitar una comprensión realista del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala, la enturbian.

La figura I.1.a ilustra la afirmación común de que los GCO y el Estado operan en esferas separadas y de que los GCO son actores no estatales (como diría Becker). La figura I.1.b ilustra la afirmación dominante de que el Estado y el inframundo criminal son dos ámbitos sociales independientes y distintos (como diría O'Donnell). Como implica esta segunda figura, cuanta más presencia tenga el Estado, menos espacio tendrá el crimen organizado y menos potencial habrá para la violencia criminal. Usando la terminología de Mann, la conclusión sería que el tamaño del inframundo criminal es inversamente proporcional al poder infraestructural del Estado,[18] es decir, al desarrollo de caminos y la presencia de agencias burocráticas, fuerzas armadas y policía en el territorio de un país. El enfoque residualista representado en la figura I.1.b ha llevado a los académicos a desarrollar la idea de "Estados paralelos": órdenes sociales que existen lado a lado en los que los Estados y los GCO gobiernan de forma independiente.

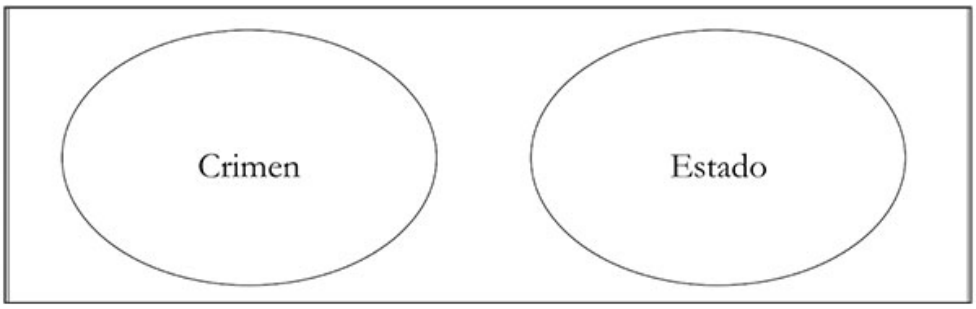


FIGURA 1.I.a *Crimen y Estado como esferas separadas*

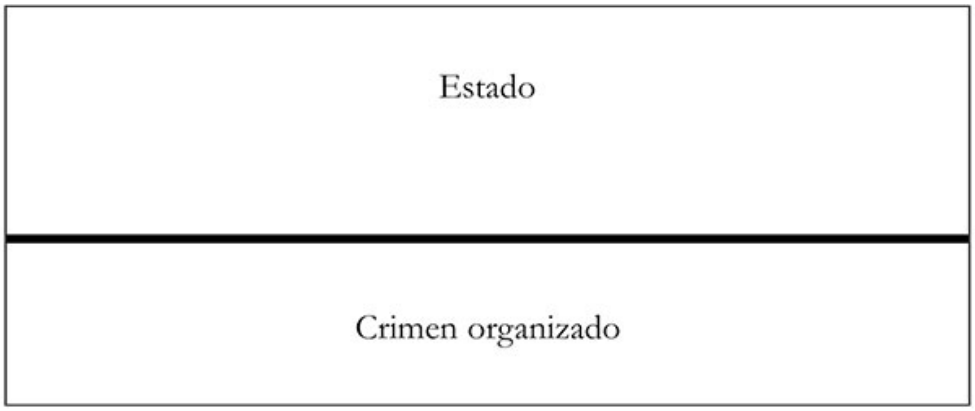


FIGURA 1.I.b *Crimen y Estado como órdenes sociales paralelos*

En contraste con las imágenes representadas en las figuras I.1.a y I.1.b, una generación reciente de estudiosos del crimen organizado en el mundo en vías de desarrollo ha presentado una vasta evidencia empírica que demuestra que las fronteras entre el Estado y el crimen organizado pueden ser difusas. Los influyentes estudios de Arias sobre las narcopandillas de Brasil cuestionan la precisión empírica del concepto de "zonas marrones" de O'Donnell y presentan evidencia etnográfica importante de la prevalencia de distintas formas de interacción entre las fuerzas policiales del Estado y las narcopandillas de las favelas de Río de Janeiro.[19] En su importante estudio del crimen organizado en Jamaica, Jaffe usa el término "Estado híbrido" para conceptualizar las múltiples formas de colusión entre las pandillas criminales y la policía, los políticos y los burócratas en los barrios urbanos marginados de Kingston.[20] En su

artículo pionero, Snyder y Durán-Martínez hablan de "redes de protección estatal" para identificar patrones de protección estatal de criminales en México y Myanmar.[21] Y en su influyente estudio comparativo de la violencia criminal en Centroamérica, Yashar habla del "Estado cómplice".[22] Arias, Jaffe, Snyder y Durán-Martínez y Yashar desafían la idea de que las pandillas callejeras y los GCO creen Estados paralelos, y describen distintas formas de coexistencia, cooperación y conflicto entre los agentes estatales y el crimen organizado. Todos concluyen que para entender la conducta criminal, incluyendo la coexistencia pacífica y la violencia, se requiere una comprensión más refinada de las distintas formas de interacción entre la delincuencia y el Estado.

Pensar desde cero el crimen organizado y el Estado: las bases políticas de la delincuencia

Después de reconocer que las fronteras entre la esfera del crimen y la del Estado pueden traslaparse, podemos dar un paso más y pensar en la intersección entre crimen y Estado como un rasgo ontológico del crimen organizado. Como se muestra en la figura 1.1, nombramos "zona gris de la criminalidad" al área en la que el crimen y el Estado se superponen. La zona gris es donde los miembros de las fuerzas armadas, la policía, las milicias progobierno, los fiscales del ministerio público y los directores de las penitenciarías coexisten con una amplia variedad de organizaciones delictivas. No se trata de órdenes paralelos, sino de un ecosistema de coerción, corrupción y delincuencia donde las interacciones entre los agentes estatales y los grupos económicos privados generan el crimen organizado.[*1]

Nuestra teoría parte del supuesto de que el crimen organizado sólo puede existir en la zona gris, donde los grupos delictivos disfrutan de cierto nivel de protección informal que les brindan los mismos agentes de las fuerzas estatales de seguridad y las

instituciones judiciales. Afuera de la zona gris, los grupos criminales son meros delincuentes comunes y los Estados son agentes de las fuerzas del orden. Esta definición reconoce dos caras del crimen: los delincuentes comunes, para quienes el Estado es el enemigo, y el crimen organizado, que depende del acceso a las redes informales de protección estatal.[*2] Esta definición también reconoce dos caras del Estado: los agentes estatales que no se coluden con el crimen organizado, sino que lo combaten, y los agentes estatales que crean las redes informales de protección gubernamental que facilitan su existencia.

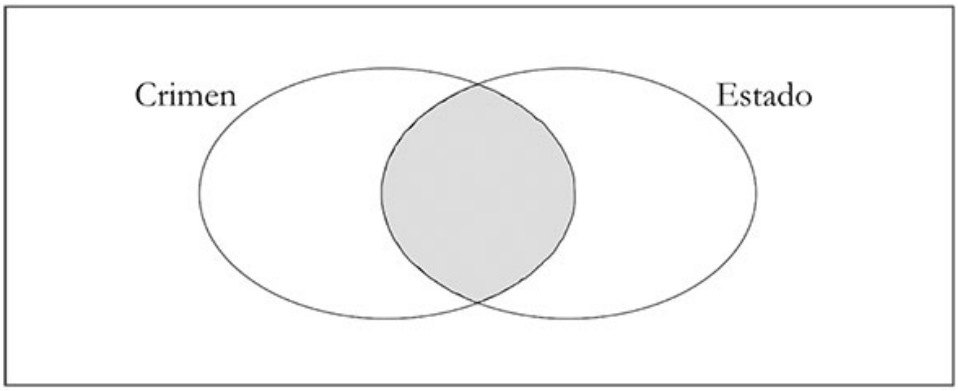


FIGURA 1.1 *Redefinición del nexo entre crimen y Estado: la zona gris de la criminalidad*

Definir las dos caras del crimen y del Estado e identificar la zona gris de la criminalidad como el ecosistema en el que el crimen organizado puede respirar, crecer y reproducirse nos aleja de los cuerpos teóricos tradicionales de la criminología. Mientras que la criminología clásica distingue entre delincuentes comunes y crimen organizado según su nivel de organización, nosotros consideramos que la distinción depende de su forma de interacción con el Estado. Si bien los delincuentes comunes sí están en una relación de suma cero con los agentes estatales, para nosotros, el punto teórico crucial es que el crimen organizado sólo puede existir cuando las organizaciones criminales ganan cierto nivel de protección estatal

para operar en mercados ilícitos.*3 Una implicación importante de lo anterior es que definir a los GCO únicamente como grupos económicos privados que operan en mercados ilícitos —como lo hace la criminología clásica— se vuelve problemático. Como el apoyo del Estado es ontológicamente constitutivo del crimen organizado, los GCO no pueden ser un fenómeno estrictamente privado. Otra implicación es que podría ser engañoso entender a los GCO como actores apolíticos. Como los agentes estatales son funcionarios por elección popular o están supervisados por ellos, su colusión con el crimen organizado conecta implícitamente a los GCO con la esfera de la política.*4

Como lo ha reconocido una y otra vez en su trabajo empírico la nueva generación de estudiosos del crimen en Latinoamérica, en la zona gris, la interacción entre agentes estatales y delincuentes puede cobrar formas distintas.

La imagen más común que tenemos es la de GCO capturando el Estado. Los economistas[23] y los sociólogos[24] que estudian la mafia reconocen que cierto nivel de captura del Estado le permite operar de manera eficaz. Los estudiosos del crimen organizado en Latinoamérica provenientes de una amplia variedad de ciencias sociales e instituciones internacionales han identificado varias instancias en las que los GCO —en particular los cárteles de drogas— intentan obtener protección gubernamental informal por medio de sobornos y coerción: plata o plomo, citando el infame dicho de Pablo Escobar. El análisis pionero que hizo Astorga de la industria del narcotráfico en México sugiere que, durante los años ochenta y noventa, los cárteles reclutaron a altos mandos de las fuerzas armadas y la policía secreta de México para convertirlos en actores clave de la industria internacional del narcotráfico.[25] Sobering y Auyero demuestran cómo la principal narcopandilla de Argentina reclutó a fuerzas policiacas subnacionales para convertirse en la organización delictiva hegemónica de ese país en la década de

2000.[26] El influyente reporte de la ONUDD sobre el narcotráfico en el Triángulo Norte de Centroamérica muestra cómo los terratenientes y los poderosos clanes locales de Guatemala reclutaron a alcaldes y a miembros de la policía nacional del sureste del país para que permitieran el trasiego de cocaína en sus jurisdicciones.[27] Arias y Jaffe también presentan evidencia de pandillas que reclutan a las fuerzas policiales locales para permitir el narcotráfico en Brasil y Jamaica.[28]

Un fenómeno menos común pero también generalizado es el de funcionarios por elección popular que se convierten en líderes *de facto* de GCO, o el de funcionarios estatales que subcontratan a los GCO para obtener o conservar el poder político. Caldeira y Holston presentan evidencia de que algunos policías militares brasileños se convirtieron en líderes de redes de apuestas en los años setenta.[29] A partir de información de dos comisiones de la verdad y de investigaciones de organizaciones de la sociedad civil, Peacock y Beltrán revelan que los altos mandos del ejército de Guatemala y de los escuadrones de la muerte bajo su control tuvieron un papel importante en el desarrollo de las principales redes delictivas del país —incluyendo narcotráfico, secuestro y extorsión— en las décadas de 1990 y 2000.[30] Burt también reporta que en el Perú de los años noventa, el jefe del servicio secreto (y de sus escuadrones de la muerte) dirigía el narcotráfico del país.[31] Por último, la etnografía micropolítica de Albarracín revela cómo los alcaldes de la periferia de Río Janeiro, Brasil, subcontrataron milicias para eliminar a sus rivales políticos de las campañas electorales y para movilizar a los votantes por medio del clientelismo el día de las elecciones.[32]

Ya sea que los GCO recluten a los funcionarios del Estado para obtener su protección o que los funcionarios del Estado se conviertan en líderes de GCO o subcontraten a grupos delictivos para alcanzar sus fines políticos, el hecho es que hay muchas posibilidades de coexistencia entre criminales y agentes estatales en

la zona gris. Un factor crucial al definir la naturaleza de esos acuerdos es la estructura del poder político. Dado que los regímenes políticos definen las reglas del poder político, consideramos que hay dos factores de suma importancia para definir el contorno y los modos de operación de la zona gris: *1)* si el poder está centralizado o descentralizado, y *2)* si los funcionarios estatales acceden al poder por elecciones multipartidistas o si los nombra un líder autoritario.

Antes de hablar de regímenes políticos, presentamos un resumen de los principales puntos teóricos que hemos delineado hasta ahora:

Supuesto 1: El crimen organizado requiere alguna forma de protección estatal para existir.

Supuesto 2: Algunos agentes estatales actúan como fuerzas del orden y combaten el crimen, pero otros se coluden con las organizaciones delictivas.

Definición 1: Los grupos del crimen organizado (GCO) son organizaciones de negocios que operan en mercados ilícitos con cierto nivel de protección informal del Estado. Su objetivo es monopolizar esos mercados.

Definición 2: La zona gris de la criminalidad es el ecosistema en el que los delincuentes y los agentes estatales coexisten informalmente, y en el que viven, crecen y se reproducen los GCO.

El crimen organizado en las autocracias: los especialistas estatales en violencia y la *pax mafiosa*

Una de las características más importantes —aunque frecuentemente ignorada— de los regímenes autoritarios es que brindan el entorno político natural para el surgimiento y la expansión ordenada del inframundo criminal. En las autocracias existe un

sorprendente hilo conductor que conecta la coerción estatal con la corrupción y la delincuencia, y que necesita ser teorizado e ilustrado de forma empírica. Eso no implica que el crimen organizado y la zona gris de la criminalidad sólo surjan en autocracias. Más bien, significa que hay algo especial en las autocracias —que asociamos con la manera en la que se usa la coerción y el papel y el estatus de los especialistas estatales en violencia— que convierte esa clase de regímenes en un espacio político en el que es más probable que se desarrolle el nexo entre los actores coercitivos del Estado y la delincuencia. Éste es nuestro razonamiento:

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos cuyos líderes gobiernan por medio de la cooptación y la coerción. Como han demostrado los estudiosos de la economía política, los líderes políticos en los regímenes autoritarios suelen intentar controlar la economía y hacer uso activo de los recursos públicos para recompensar la lealtad de sus bases de apoyo y castigar a los enemigos del régimen.[33] Los autócratas también redistribuyen activamente los activos, en particular la tierra.[34] Como los recursos económicos son limitados y la economía puede entrar en crisis, los líderes autoritarios combinan palos con zanahorias e invierten bastante en desarrollar la capacidad de coerción estatal y contención del disenso político. Para ese fin, fortalecen las fuerzas armadas y la policía, mantienen un control estrecho del sistema penitenciario y desarrollan agencias de servicios secretos.[35] Cuando se enfrentan a rebeliones o cuando sus países caen en guerras civiles, esas fuerzas de seguridad suelen crear milicias progobierno (fuerzas paramilitares) y escuadrones de la muerte para ejecutar los operativos más brutales de las campañas de contrainsurgencia.[36] Los miembros del sector de seguridad no son estrictamente agentes de las fuerzas del orden —cuyo mandato principal debería ser salvaguardar la seguridad de los ciudadanos—, sino empleados de los gobernantes autoritarios —cuyo mandato principal es facilitar la

supervivencia política del régimen—. Por lo tanto, no nos referimos a ellos como agentes de las fuerzas del orden, sino como especialistas autoritarios en violencia. Como la represión puede causar un contrataque y alienar al pueblo de sus dirigentes, los autócratas prefieren gobernar usando la cooptación.[37] Pero cuando ésta no resulta factible, sobre todo durante crisis económicas importantes, cuando no tienen recursos disponibles para cooptar a sus enemigos, los autócratas usan a los especialistas estatales en violencia para mantenerse en el poder.

Para cumplir con su mandato, los miembros de alto rango del ejército y la policía desarrollan pericia en la coerción y en actividades de inteligencia, y operan con impunidad. En los regímenes autoritarios estables, estos especialistas estatales en violencia tienen acceso privilegiado a la información sobre los gobernantes y los miembros de la coalición gobernante, y también sobre los grupos disidentes. También reciben el mejor entrenamiento coercitivo posible y tienen acceso a las armas más poderosas y al mejor equipo disponible para confrontar amenazas al régimen. Los miembros del ejército y la policía entrenan civiles para fungir como fuerzas informales y clandestinas que mantengan a raya a los disidentes: las fuerzas civiles antidisturbios y las milicias progobierno que suelen tener un papel principal en la gobernanza de los regímenes autoritarios. Además de la información y las armas, los especialistas autoritarios en violencia necesitan impunidad garantizada por el Estado para operar. Necesitan licencia para matar: para ejecutar extrajudicialmente, torturar y desaparecer a los enemigos políticos del régimen, sabiendo que no tendrán que rendir cuentas por tales atrocidades. Las fiscalías, los jueces y los directores de las penitenciarías tienen un papel importante como garantes de la impunidad de los especialistas estatales en violencia.

Al desarrollar una ventaja comparativa en su dominio de la violencia y en las actividades de inteligencia, y al disfrutar de impunidad por el uso letal de la fuerza, los especialistas autoritarios

en violencia se convierten en actores poderosos que podrían volverse una amenaza para los dirigentes autoritarios. Al darles el poder para resolver el problema del control autoritario de las masas, los autócratas pueden crear involuntariamente los incentivos para un golpe palaciego.[38] Una solución posible es compartir el poder autoritario y darles acceso a escaños legislativos, a gubernaturas o a puestos en el partido.[39]

Otra posibilidad es convertir la impunidad política de los agentes represores en inmunidad criminal, y darles acceso al inframundo criminal o, en nuestro lenguaje conceptual, a la zona gris de la criminalidad. Tanto su acceso privilegiado a la información como su capacidad coercitiva son habilidades muy valiosas en ese entorno.[40] Permitir que los especialistas autoritarios en violencia regulen el inframundo criminal o dirijan industrias delictivas específicas puede brindarles valiosos beneficios privados, lo que aumenta su interés en la supervivencia del régimen. Para mantener el equilibrio entre las ganancias privadas y la lealtad al régimen, se les permite quedarse con una porción significativa de sus dividendos delictivos, pero se espera que compartan el resto con los líderes autoritarios.

Los gobernantes autoritarios tienen incentivos poderosos para exigirles a los especialistas estatales en violencia que mantengan el uso de la violencia de los GCO a niveles mínimos y que la colusión entre los agentes estatales y los GCO se mantenga en las sombras del inframundo criminal, lejos de la vista del público. Para los autócratas, regular el uso de la violencia y evitar que los GCO se conviertan en actores armados poderosos es crucial para impedir la organización de amenazas armadas contra el régimen. También es crucial mantener la colusión entre el Estado y la delincuencia fuera de la vista del público para evitar que surja algún escándalo importante que no sólo asocie al régimen con prácticas represivas, sino también con actividades criminales ilícitas. Los autócratas subcontratan la represión y esconden la corrupción criminal porque quieren evitar el

descrédito nacional e internacional, y también el castigo futuro. Y casi siempre funciona. Por ejemplo, las comisiones de la verdad que operan en los periodos posautoritarios en general se concentran en develar las distintas fuentes y tipos de violencia estatal represiva y las violaciones graves a los derechos humanos durante la época autoritaria, pero rara vez exploran los vínculos que conectan a los especialistas estatales en violencia con la delincuencia.

En las autocracias latinoamericanas del siglo xx encontramos ejemplos prominentes del papel estelar que han tenido los especialistas estatales en violencia en el desarrollo de la zona gris de la criminalidad. Para demostrar que se trata de un fenómeno generalizado —y no de algo único de un país en específico ni de un tipo particular de régimen autoritario— presentamos evidencia de tres tipos de autocracias: militares, personalistas y de hegemonía unipartidista.

Como documentaron Caldeira y Holston y Albarracín, en los años setenta, el régimen militar de Brasil permitió que los miembros de la policía militar regularan y dirigieran la industria de apuestas callejeras, el antecedente más cercano a los círculos de narcotráfico en las favelas de Río de Janeiro y São Paulo.[41] Gillies desarrolló el concepto de redes narcoestatales para describir cómo los regímenes militares de Bolivia de los años sesenta y setenta usaban la producción y el tráfico de cocaína como fuente de prebendas para premiar a los especialistas estatales en violencia y a las élites locales.[42] Esas redes le permitieron al general Luis García Meza (1980-1981) dar un golpe en coalición con los principales traficantes del país para establecer un "narcoestado". Incluso el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1989), que constantemente se declaraba incólume, permitió que miembros de su poderosa agencia de servicio secreto (la Dina) procesaran grandes cantidades de hoja de coca para producir cocaína y enviarla a los mercados europeos. Parte de estas ganancias servían para mantener leales al régimen a los especialistas en violencia de la Dina, y también suministraban dinero

invisible para financiar operativos paramilitares anticomunistas en el Cono Sur y Centroamérica.[43] *5

El régimen personalista de Alberto Fujimori en Perú permitió que su jefe de inteligencia, Vladimiro Montesinos, dirigiera y coordinara operaciones de tráfico de drogas en los años noventa. El Grupo Colina, la principal fuerza paramilitar del gobierno en sus operativos de contrainsurgencia contra Sendero Luminoso y para eliminar cualquier forma de disenso —incluso el no violento— cometiendo atrocidades, tuvo un papel importante en la industria del narcotráfico de Perú.[44] En la Cuba prerrevolucionaria de los años cincuenta, el régimen personalista de Fulgencio Batista permitió que miembros del ejército y de su policía personal dirigieran operaciones ilícitas asociadas con la industria de las apuestas y el narcotráfico en la isla.[45] Luego del golpe militar que llevó a su camarilla al poder en Panamá, el general Manuel Antonio Noriega permitió que miembros de su élite militar se asociaran de forma estrecha con el Cártel de Medellín y se convirtieran en actores clave en la cadena trasnacional de contrabando de drogas desde Colombia hasta Miami.[46]

En el régimen unipartidista de México, el gobierno permitió que las unidades militares especiales que combatían las guerrillas rurales y urbanas durante la guerra sucia de los años setenta tomaran las riendas de actividades importantes de la industria del narcotráfico.[47] Como demuestra la historiadora Adela Cedillo, el Plan Cóndor, el principal programa antidrogas del gobierno mexicano en cooperación con el estadounidense durante los años setenta y principios de los ochenta, permitió el surgimiento de especialistas estatales en violencia como reguladores de la industria del narcotráfico.[48] Bajo la guía de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) —la agencia de servicio secreto militarizada de México— miembros de la élite del ejército, junto con la policía federal y sus escuadrones de la muerte, ejecutaron operativos brutales de contrainsurgencia en el estado sur de Guerrero[49] y en el Triángulo Dorado de Chihuahua, Sinaloa y

Durango.[50] También tuvieron un papel prominente en los operativos antinarcóticos. En esos estados, que eran puntos focales de producción y tráfico de drogas, los especialistas estatales en violencia mexicanos desplazaron a los caciques y a las familias de traficantes locales y se apropiaron del negocio del narcotráfico.[51] En la formulación de Cedillo, el poder y la impunidad poco comunes que ganaron durante la guerra sucia y la guerra contra las drogas les permitió a las fuerzas bajo el mando de la DFS *1)* reagrupar a los principales traficantes del país para formar el Cártel de Guadalajara —el *abuelo* de los cuatro cárteles mexicanos que adquirieron prominencia internacional en los años noventa— y *2)* regular, proteger y beneficiarse de la industria de las drogas.[52]

Finalmente, cada vez hay más evidencia de que, conforme Venezuela ha pasado de la democracia a la autocracia, los miembros de la cúpula de las fuerzas armadas se han convertido en actores clave del tráfico de drogas de Colombia hacia Venezuela, y de ahí hacia la ruta Centroamérica-México-Estados Unidos.[53] Para 2016, todos los gobernadores de los estados en la frontera entre Colombia y Venezuela eran miembros del ejército y del Partido Socialista de Venezuela (PSV), y cada vez hay más evidencia del involucramiento de las fuerzas estatales de seguridad bajo su mando en el narcotráfico trasfronterizo.[54]

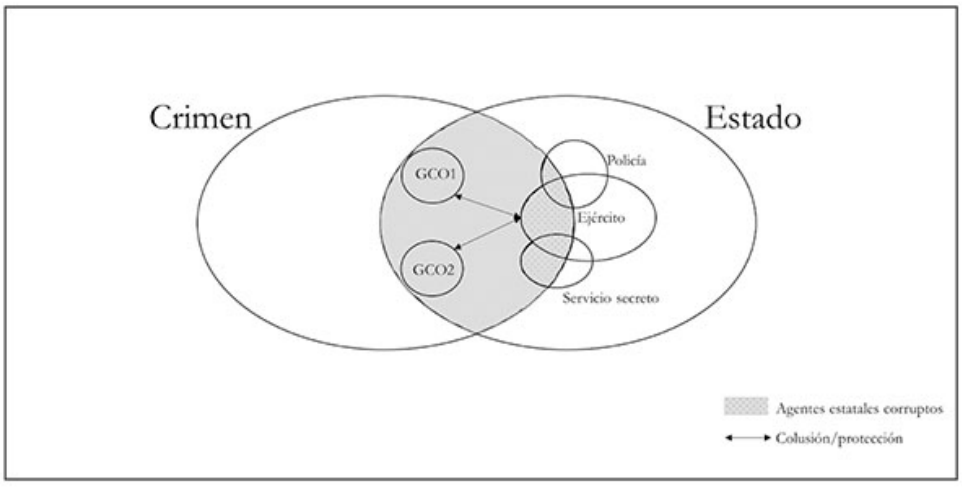


FIGURA 1.2 *Protección gubernamental informal de los grupos del crimen organizado (GCO) en autocracias*

Todos estos ejemplos sugieren que existe una conexión íntima entre los gobiernos autoritarios y el surgimiento de la zona gris de la criminalidad. La figura 1.2 presenta una imagen prototípica de las instituciones, actores y relaciones clave que generan y caracterizan la zona gris de la criminalidad. Identificamos al ejército, la policía y el servicio secreto como instituciones clave involucradas en la represión estatal contra la disidencia y en el desarrollo de redes de regulación y protección de GCO. Distinguimos entre los miembros del ejército que se coluden con GCO (ver área punteada) y los que no (ver área blanca). Como el ejército tiende a ser una institución fundamental para la mayoría de los regímenes autoritarios, y sus dirigentes suelen controlar al servicio secreto y a la policía, la figura sugiere que los agentes de la policía militarizada y del servicio secreto forman parte de estas redes informales de protección de GCO. Sin embargo, los agentes militares tienen mayor poder y anuencia para proteger GCO o coludirse con ellos y regular industrias ilícitas en la zona gris de la criminalidad (ver flechas bidireccionales).

Aquí hay un resumen de nuestros nuevos puntos teóricos:

Supuesto 3: Los líderes autoritarios dependen de especialistas estatales en violencia para garantizar la supervivencia del régimen.

Definición 3: Los especialistas estatales en violencia son unidades especiales al interior de las fuerzas armadas y la policía cuyo mandato principal es garantizar la supervivencia del régimen. Para lograr esa meta, tienen acceso privilegiado a información política, reciben un entrenamiento coercitivo particular y obtienen inmunidad judicial para cualquier violación grave a los derechos humanos que cometan.

Proposición 1: El crimen organizado y la zona gris de la criminalidad suelen surgir en regímenes autoritarios, donde los autócratas permiten que los especialistas estatales en violencia se beneficien del inframundo criminal para mantener su lealtad al régimen. Las redes de represión estatal, corrupción y delincuencia surgen y se refuerzan entre sí bajo el auspicio de un gobierno autoritario.

Las transiciones de regímenes autoritarios a la democracia: por qué importa la naturaleza de la transición para el crimen organizado

Es posible que el desmantelamiento de los regímenes autoritarios y las transiciones a la democracia tengan un impacto importante en la zona gris de la criminalidad y en la conducta delictiva. Los estudios cuantitativos trasnacionales han demostrado que, en promedio, las tasas de homicidio tienden a aumentar cuando los países transitan de un régimen autoritario a la democracia.[55] Pero se trata de una afirmación probabilística, no de una ley causal. De hecho, los registros muestran que si bien muchas democracias nuevas sufren espirales de violencia criminal, algunas se mantienen relativamente

pacíficas. Explicar por qué diferentes países siguen distintas trayectorias nos permitirá esbozar las fronteras analíticas y el alcance de este estudio y nos ayudará a justificar que nos concentremos en el caso mexicano.

La evidencia trasnacional muestra que los países que llevan a cabo reformas importantes al sector de la seguridad para democratizar a las fuerzas armadas y a la policía de la era autoritaria tienen una mayor probabilidad de reducir la zona gris de la criminalidad y de romper las flechas que conectan a los agentes estatales de seguridad con los GCO. Como sugiere el importante trabajo de Tiscornia, las reformas efectivas al sector de la seguridad implican su desmilitarización y la introducción de importantes mecanismos internos y externos de rendición de cuentas en las fuerzas policiales.[56] Cuando esas reformas tienen éxito, se reduce el número de funcionarios corruptos disponibles para recrear las redes informales de protección gubernamental y hay menos oficiales dispuestos a unirse al crimen organizado para luchar en conflictos territoriales. Además, también hay más funcionarios de seguridad dispuestos a combatir el crimen por medios legales, mediante el debido proceso, en vez de adoptar políticas de mano dura, que más que disminuir la violencia la estimulan.

En su importante trabajo sobre la violencia criminal en Centroamérica, Cruz demuestra que, a pesar de sus altos niveles de pobreza y desigualdad y de un historial de conflictos civiles, las oleadas de reformas policiales durante los años ochenta y noventa en Nicaragua explican los niveles relativamente bajos de criminalidad de ese país en los dosmil.[57] Por medio de esas reformas, los regímenes izquierdistas y conservadores desmantelaron secuencialmente las fuerzas policiales de la dictadura somocista; desmilitarizaron la policía revolucionaria construida por los sandinistas, y crearon una fuerza policial descentralizada que rinde cuentas a las comunidades locales. La importante investigación comparativa de Yashar sobre las distintas trayectorias de la violencia

posconflicto en Centroamérica presenta evidencia importante sobre los efectos de la desmilitarización y profesionalización de una fuerza policiaca con nuevo personal sujeto a mecanismos internos y externos de rendición de cuentas.[58] Esto le permitió a Nicaragua desarrollar instituciones del orden efectivas. A su vez, ellas disuadieron a las organizaciones trasnacionales de tráfico de drogas de convertir al país en una zona de tránsito para la cadena global de narcotráfico que conecta a los Andes con Estados Unidos, como sucedió en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Los estudios trasnacionales de la violencia criminal también muestran que los países que adoptan procesos ambiciosos de justicia transicional para perseguir, procesar y castigar a los especialistas estatales en violencia que cometieron violaciones graves a los derechos humanos durante la era autoritaria logran socavar los vínculos entre los agentes estatales y los GCO, reducir la zona gris de la criminalidad y contener la posibilidad de un brote de violencia criminal.[59] Cuando los países llevan a cabo procesos judiciales exhaustivos y sentencian a los especialistas autoritarios en violencia por sus violaciones graves a los derechos humanos, eliminan *de facto* a los posibles socios de los grupos criminales. Cuando adoptan comisiones de la verdad robustas para exponer a individuos, instituciones del sector de seguridad y fuerzas ilegales clandestinas por sus violaciones graves a los derechos humanos, les hacen saber al ejército y a la policía que aprovechar su poder coercitivo para servir al inframundo criminal o para combatir la delincuencia con políticas de mano dura les costará caro. Como mostraron Trejo, Albarracín y Tiscornia, la adopción conjunta de comisiones de la verdad y juicios en Latinoamérica introduce la rendición de cuentas en el sistema y reduce el tamaño de la zona gris de la criminalidad y la tasa de homicidios.[60]

Argentina, Chile y Perú son casos en los que las nuevas élites democráticas adoptaron ambiciosos procesos de justicia transicional

para lidiar con un pasado represivo. Por medio de una combinación de comisiones de la verdad robustas y varios juicios de alto perfil por derechos humanos, lograron disuadir a los especialistas en violencia —miembros de las fuerzas armadas y de la policía secreta— de convertirse en actores importantes en la zona gris de la criminalidad. Esos programas antiimpunidad contribuyeron a la reducción de la violencia criminal. Disuadieron a miembros importantes de las fuerzas de seguridad de unirse al inframundo criminal y desincentivaron a quienes se mantuvieron en el gobierno de desarrollar redes informales de protección para los delincuentes o de usar campañas brutales de contrainsurgencia para combatirlos. En ausencia de un mecanismo significativo de justicia transicional, las transiciones (minimalistas) a la democracia electoral en México, Honduras y Brasil facilitaron la supervivencia de las redes Estado-crimen y de las prácticas represivas que generaron conflictos territoriales ya una vez en democracia.

Cuando las élites de las nuevas democracias no llevan a cabo reformas importantes al sector de la seguridad ni adoptan procesos de justicia transicional, la supervivencia de los especialistas estatales en violencia y la persistencia de la zona gris de la criminalidad conectan la dinámica del cambio de régimen con el inframundo criminal. Eso significa que la redistribución de poder intrínseca a un proceso de transición y al surgimiento de nuevas instituciones democráticas desestabilizará de forma importante la zona gris. Al retirar a los antiguos aliados de los GCO de puestos de poder coercitivo en el Estado y al introducir nuevas reglas para el ascenso al poder mediante elecciones competitivas, las transiciones a la democracia tienden a generar turbulencia y a introducir bastante incertidumbre en esa zona. Eso elimina los incentivos de coexistencia pacífica entre delincuentes que suelen caracterizar el *statu quo* criminal en las autocracias.

En resumen:

Supuesto 4: Cuando las élites posautoritarias no ejecutan reformas importantes al sector de la seguridad ni adoptan procesos robustos de justicia transicional para desmantelar las redes de represión estatal, corrupción y delincuencia, las transiciones de regímenes autoritarios a la democracia generan una gran inestabilidad en la zona gris de la criminalidad, lo que crea incentivos para la violencia.[*6]

Nuestro objetivo principal en este libro es explorar de forma teórica (en este capítulo) y empírica (en la segunda y la tercera partes) la interacción entre el cambio político y la conducta criminal en un contexto en el que las élites democráticas no desmantelan los aparatos de seguridad autoritarios por medio de reformas al sector de la seguridad y/o procesos de justicia transicional, por lo que permiten la supervivencia de la zona gris de la criminalidad. Ése es el mundo de las democracias iliberales: países que transitan de un régimen autoritario a una democracia electoral sin establecer un Estado de derecho democrático. Como sugerimos en la introducción, México es un caso paradigmático de una democracia iliberal. Es un país que vivió una transición electoral a una democracia multipartidista, pero sin el desarrollo correspondiente de un Estado de derecho democrático. El PRI perdió el poder luego de siete décadas de gobierno hegemónico ininterrumpido, pero las élites posautoritarias no introdujeron ninguna reforma significativa al ejército, la policía ni el sistema judicial, que siguieron operando como enclaves autoritarios.[61]

EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL ESTALLIDO DE LA VIOLENCIA CRIMINAL A GRAN ESCALA EN LAS DEMOCRACIAS ILIBERALES

Cuando los actores y las redes institucionales informales que conforman la zona gris de la criminalidad sobreviven al desplome de los regímenes autoritarios y se convierten en actores clave del nuevo orden democrático iliberal, la dinámica del cambio político se entrelaza rápidamente con el inframundo criminal, lo que genera incentivos para que los GCO recurran a la violencia a gran escala para resolver disputas. Es por ello por lo que el estallido de guerras criminales suele estar íntimamente asociado con las elecciones y con la distribución del poder político. De hecho, los incentivos para el uso de violencia criminal provienen de dos fuentes políticas: la remoción de dirigentes políticos por medio de elecciones competitivas y la descentralización y fragmentación vertical del poder político.

Competencia multipartidista, alternancia partidista y violencia criminal a gran escala

En la medida en la que la esfera del Estado y la del crimen sigan conectadas en las democracias iliberales, cualquier cambio en el poder estatal creará inestabilidad e incertidumbre en la zona gris. En los regímenes de partido único, de partido dominante y de partido hegemónico, la permanencia de los mismos actores políticos en el poder les brinda cierto grado de estabilidad a los delincuentes, y les permite planear a largo plazo. En contraste, en las democracias iliberales, la intensa competencia electoral y la remoción frecuente de dirigentes políticos altera las redes informales de protección gubernamental de los GCO, lo que afecta el equilibrio de poder en la zona gris de la criminalidad.

La rotación de dirigentes políticos y la probable remoción de personal de alto rango en el aparato de seguridad estatal provoca una reconstitución y renegociación constante de la protección gubernamental informal, lo que puede tomar tiempo. Los GCO no pueden pasar un solo día sin protección ante el riesgo de operativos

del Estado o de ataques de sus rivales;[62] el prospecto de la falta de protección, incluso a corto plazo, motiva a los capos a desarrollar ejércitos privados. Esas milicias les permiten proteger su territorio y a la vez intentar conquistar el de sus rivales, y renegociar los términos de la protección gubernamental informal con los políticos recién electos por medio de coerción y no solamente sobornos. Para ilustrar la lógica de la violencia criminal en las nuevas democracias iliberales, cuando ya no está garantizada la protección estatal informal, exploraremos el caso del narcotráfico, la industria delictiva que compete a este libro.

El recurso principal de la industria del narcotráfico es el control de las rutas de trasiego de drogas: el derecho de propiedad *de facto* sobre los puertos, aeropuertos, carreteras, caminos, puntos fronterizos de entrada y salida y la gente que los opera. Los narcotraficantes no son productores ni vendedores callejeros al menudeo, sino distribuidores de sustancias ilícitas al mayoreo, en particular de marihuana, cocaína, drogas sintéticas, amapola y heroína. Se trata de industrias multimillonarias. A partir del uso popular, podemos llamar "cárteles de drogas" a las organizaciones de tráfico de drogas.[*7] Los cárteles son organizaciones criminales que conectan a los productores de drogas con los distribuidores al menudeo. Como la mayoría de las drogas ilícitas se producen en países en vías de desarrollo (en el Sur Global) y se consumen en democracias capitalistas avanzadas (en el Norte Global), el narcotráfico es una industria global.[63] Pero como las rutas de trasiego de drogas cruzan países, su control tiene un fuerte componente local. Al conseguir el control de las montañas, carreteras, caminos y poblados que conforman las rutas de narcotráfico, los cárteles de drogas buscan activamente la protección informal de las autoridades locales. Nosotros reconocemos tanto la dimensión global como la local de las operaciones de tráfico de drogas a granel, por lo que definimos la industria del narcotráfico como una cadena global de operaciones locales. Este movimiento

conceptual tiene implicaciones importantes para la teoría política: si bien los cambios en la política nacional impactan la operación de la zona gris de la criminalidad, las fuentes más directas y por lo tanto relevantes de inestabilidad podrían provenir de los cambios políticos a nivel subnacional.

Las rutas de narcotráfico son bienes indivisibles: dos cárteles rivales no pueden ser propietarios mancomunados de un corredor de trasiego de drogas.[64] Por eso es importante tener una tercera parte que arbitre las disputas. Como argumentamos, bajo un régimen autoritario, los especialistas estatales en violencia cuentan con la información, el poder coercitivo y la impunidad para dirigir o regular el inframundo criminal y para definir y garantizar los derechos de propiedad sobre el territorio. Pero, en ausencia de un árbitro, los cárteles tienen que recurrir a la coerción privada para resolver sus disputas. La incertidumbre sobre el control de las rutas de tráfico de drogas en un país posautoritario genera competencia y, como lo han señalado diversos científicos sociales, la competencia en mercados ilícitos produce violencia.[65] Ésta puede ejercerse contra actores diferentes con propósitos distintos: *1)* violencia contra cárteles rivales para eliminarlos como competidores; *2)* violencia contra agentes estatales para mantenerlos alejados de las rutas de narcotráfico y disuadirlos de aplicar la ley, y *3)* violencia contra políticos recién electos para forzarlos a formar parte de redes de protección estatal o para eliminarlos y reemplazarlos con otros que sí sean leales a los cárteles.

Cuando las nuevas élites democráticas no desmantelan el aparato de seguridad que garantizaba la supervivencia del régimen autoritario y la transición a la democracia se reduce a una transición electoral minimalista, contribuyen sin saberlo a la preservación de la zona gris de la criminalidad, donde surge y prospera la industria del narcotráfico. En esas democracias iliberales, la competencia electoral multipartidista se entrelaza rápidamente con el narco, porque el cambio político altera la distribución del poder en la zona gris y

cambia las luchas de poder entre los cárteles de drogas y entre ellos y el Estado. Al remover constantemente a los dirigentes políticos, a sus respectivos jefes del aparato de seguridad estatal y a las cabezas del sistema judicial, las elecciones multipartidistas competitivas eliminan involuntariamente a los árbitros que regulaban y salvaguardaban los derechos de propiedad sobre las rutas de trasiego de drogas durante la autocracia. Eso genera incentivos para la competencia y la violencia entre cárteles.

Si bien el tema de la política electoral ha estado ausente de las teorías pioneras del crimen, los nuevos hallazgos en economía y ciencia política han empezado a identificar la conexión íntima entre la competencia electoral y la violencia criminal letal perpetrada por una amplia variedad de actores criminales, incluyendo mafias, traficantes y estafadores. Por ejemplo, Albarracín encontró una asociación fuerte entre la dinámica de la competencia electoral y la violencia entre pandillas en el Brasil posautoritario, en especial en Río de Janeiro y los municipios circundantes.[66] Académicos de diversas disciplinas también han documentado una asociación estrecha entre la dinámica de la competencia electoral municipal y el estallido y proliferación de la violencia entre cárteles en el México posautoritario.[67] Por su parte, algunos periodistas investigativos han presentado evidencia de una asociación estrecha entre la competencia electoral multipartidista y las fluctuaciones en la violencia criminal en la Guatemala y la Honduras posautoritarias.[68] *8 De manera similar, algunos académicos han documentado el aumento de atentados contra candidatos y funcionarios por elección popular durante los ciclos electorales locales en un rango de casos que abarcan desde el Brasil[69] y el México posautoritarios[70] hasta la Italia posfascista.[71]

En resumidas cuentas, mientras que algunos estudios sugieren que los GCO atacan a sus rivales[72] o a funcionarios estatales para asegurar el control de un mercado ilícito,[73] otros muestran que los

políticos locales subcontratan a los GCO para asegurar el control de un mercado político.[74] En cualquier caso, la persistencia de la zona gris de la criminalidad cuando los países transitan de un régimen autoritario a una democracia electoral (minimalista) facilita el desarrollo de múltiples conexiones entre la competencia electoral y la alternancia de partidos en el poder —los mecanismos paradigmáticos del cambio político en democracia— y las dinámicas del orden y la violencia en el inframundo criminal. Vale la pena subrayar que los resultados electorales se convierten en detonantes de violencia porque operan en un contexto en el que los especialistas estatales en violencia sobrevivieron a la transición y se reinventaron en el contexto de una democracia iliberal, es decir, de un sistema político caracterizado por elecciones competitivas, pero sin un Estado de derecho democrático.

La figura 1.3 ilustra el impacto probable de la competencia electoral y de la alternancia partidista en la zona gris de la criminalidad en un país que transitó exclusivamente de un régimen autoritario a una democracia iliberal y donde, por lo tanto, los miembros de las fuerzas de seguridad siguen usando su inmunidad para reprimir disidentes políticos y participar en el inframundo criminal. Muestra que los cambios en la competencia electoral (ver la flecha que ilustra un suceso político exógeno) pueden debilitar temporalmente las redes informales de protección cuando remueven (ver líneas bidireccionales punteadas) a los funcionarios corruptos (punteados), lo que genera violencia entre cárteles (ver la colisión de las flechas unidireccionales entre GCO). Mientras que en la figura 1.2 los especialistas estatales en violencia regulan eficazmente las interacciones entre GCO para promover una *pax mafiosa*, la figura 1.3 muestra que la coexistencia pacífica puede convertirse en guerras criminales por territorio cuando se remueve a los especialistas autoritarios en violencia y las redes informales de protección pierden su eficacia, aunque sólo sea temporalmente.

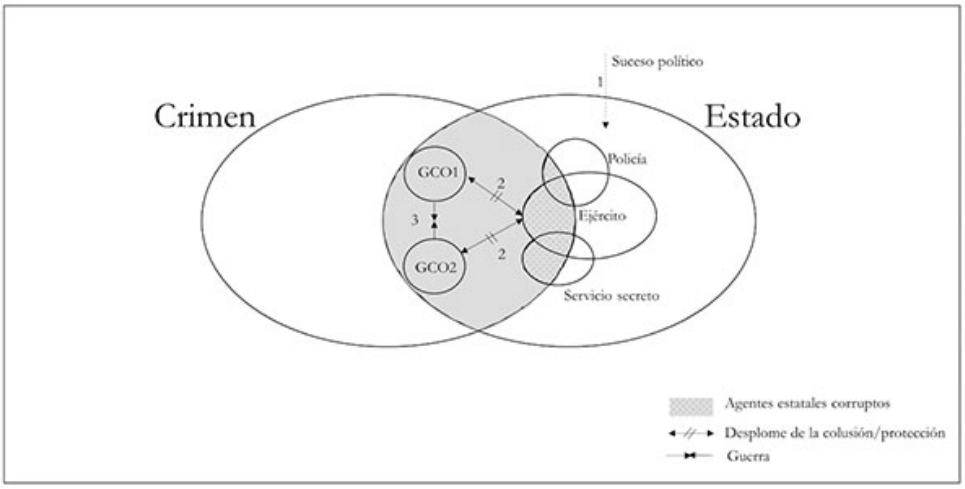


FIGURA 1.3 *Alternancia partidista, el desplome de la protección gubernamental informal para los grupos del crimen organizado (GCO) y el advenimiento de guerras criminales (los números indican la secuencia de los sucesos)*

La fragmentación del poder político y la violencia criminal a gran escala

Además del impacto de los cambios en el poder estatal y de la rotación de las autoridades gubernamentales en funciones, los incentivos de la violencia criminal podrían provenir de cambios en políticas públicas que a veces adoptan los líderes recién electos para satisfacer las demandas de seguridad pública de sus votantes. Como sugiere Osorio, los nuevos dirigentes democráticos pueden adoptar políticas activas contra la delincuencia en respuesta a las preocupaciones de sus votantes, y eso puede provocar contrataques violentos.[75] El modelo de los conflictos entre el Estado y los cárteles de Lessing sugiere que las reacciones de los cárteles a las intervenciones estatales dependen de si los Estados usan formas de violencia condicional o incondicional contra ellos.[76] Mientras que los ataques condicionales —el Estado sólo ataca a los cárteles que lo atacaron primero— logran contener la violencia, los incondicionales —el Estado ataca a los cárteles sin importar lo que hagan—

producen una espiral de violencia entre los cárteles y el Estado. Como una alternativa, Tiscornia sugiere que cuando los especialistas estatales en violencia siguen usando una lógica autoritaria/militar de la aplicación de la ley en las democracias iliberales y recurren a estrategias de contrainsurgencia para eliminar a sus enemigos con políticas de mano dura, los GCO tienen incentivos para lanzar ataques preventivos contra el Estado, lo que produce espirales de violencia.[77]

Si bien reconocemos que las estrategias de seguridad pública del Estado son un factor crucial para definir la trayectoria de la violencia criminal, queremos subrayar las motivaciones políticas que pueden estar detrás de una intervención estatal. En las democracias iliberales, donde el Estado de derecho es relativamente débil y los presidentes pueden politizar la aplicación de la ley con fines electorales, las intervenciones estatales pueden tener motivos políticos. La competencia multipartidista posautoritaria estimula la descentralización y la fragmentación vertical del poder entre el gobierno nacional y los subnacionales. Por lo tanto, las autoridades nacionales tienen incentivos para cooperar con autoridades subnacionales de su mismo partido y para confrontar a sus contrincantes políticos (o simplemente no cooperar con ellos) como parte de sus esfuerzos por asegurar sus bastiones partidistas y conseguir mayor apoyo electoral. Ese apoyo diferenciado a los gobiernos locales dependiendo de su afiliación partidista puede tener consecuencias importantes para la seguridad y el desarrollo de sus jurisdicciones. En el caso de la industria del narcotráfico, cuando los capos descubren que la aplicación de la ley depende de motivaciones políticas, reconocen que la fragmentación vertical del poder les brinda una oportunidad política única para competir por territorios en regiones desprotegidas. Esto genera espirales de violencia contra cárteles rivales y contra políticos subnacionales de oposición vulnerables.

Diversos estudiosos de conflictos étnicos y de movimientos sociales han demostrado que la decisión de usar las fuerzas del

orden en democracias federales está guiada por incentivos electorales y lógicas partidistas. En su influyente estudio sobre la violencia interétnica en India, Wilkinson descubrió que las fuerzas policiales a nivel estatal protegían a las minorías musulmanas de los ataques hindúes cuando las primeras eran votantes bisagra y su voto era decisivo en las elecciones estatales, pero las dejaban indefensas cuando eran irrelevantes en términos electorales.[78] En su importante estudio sobre los disturbios por escasez de comida en Argentina tras el colapso económico de 2001, Auyero demostró que las fuerzas policiales subnacionales impidieron el saqueo de tiendas asociadas con el peronismo (Partido Justicialista, PJ), pero permitieron que se vandalizaran comercios asociados con el partido en el poder (la alianza entre la Unión Cívica Radical, UCR, y el Frente País Solidario, Frepaso).[79]

En estudios sobre México, se ha reconocido que la afiliación partidista es un factor importante en la eficacia de las intervenciones policiales federales. Concentrándose en la guerra contra las drogas, Urrusti Frenk, Ríos y Durán-Martínez presentan evidencia importante que demuestra que la coordinación vertical partidista le permitió al presidente Calderón coordinar la intervención federal de manera más efectiva con sus correligionarios subnacionales para contener espirales de violencia.[80] Durán-Martínez extiende la hipótesis de la coordinación partidista a Colombia, donde descubrió que el gobierno nacional ejecutó políticas antidrogas más efectivas en regiones en las que los funcionarios nacionales podían colaborar con alcaldes de su mismo partido.[81]

Si bien reconocemos la importancia de la afiliación partidista para la coordinación intergubernamental, vemos la otra cara de la moneda y argumentamos que no sólo la incapacidad técnica de los políticos de partidos rivales para colaborar entre sí influye en los resultados desiguales. A partir de Wilkinson y de Auyero, vamos más allá del argumento de la coordinación como problema técnico y

sugerimos que las autoridades nacionales pueden desplegar a las fuerzas de seguridad para confrontar los conflictos entre cárteles y contener la narcoviolencia de manera efectiva en regiones subnacionales gobernadas por sus correligionarios, pero dejar desprotegidos a sus rivales políticos y luego atribuirles la culpa de no haber contenido la violencia en sus regiones.[82] Así, conectamos la lógica partidista con las ambiciones electorales: en las federaciones con un Estado de derecho débil, donde los presidentes pueden politizar la aplicación de la ley, los gobernantes nacionales pueden premiar a sus fieles y castigar a sus oponentes *1)* para cosechar los beneficios electorales de la intervención y *2)* para transferir los costos políticos de la violencia a sus enemigos.

La figura 1.II.a ilustra el impacto probable de una intervención federal efectiva en la que el ejército dirige un ataque coordinado contra los GCO, por ejemplo, una guerra contra cárteles de drogas. Nosotros sostenemos que los incentivos electorales pueden motivar al gobierno federal a lanzar una intervención efectiva si las autoridades subnacionales de su partido (gobernadores y presidentes municipales) están enfrentando amenazas criminales. Entonces contribuirá a suprimir la violencia de los GCO, como lo muestra la figura 1.II.a.

La figura 1.II.b muestra el caso de una intervención federal poco efectiva en la que la falta de cooperación entre el ejército y las autoridades subnacionales estimula las guerras criminales entre GCO y entre el Estado y los GCO. En este caso, los incentivos electorales pueden instar a las autoridades federales a adoptar una intervención débil, dejar desprotegidas a las autoridades subnacionales y culparlas por el contrataque de la delincuencia y por la intensificación de las guerras criminales, como lo ilustra la figura 1.II.b.

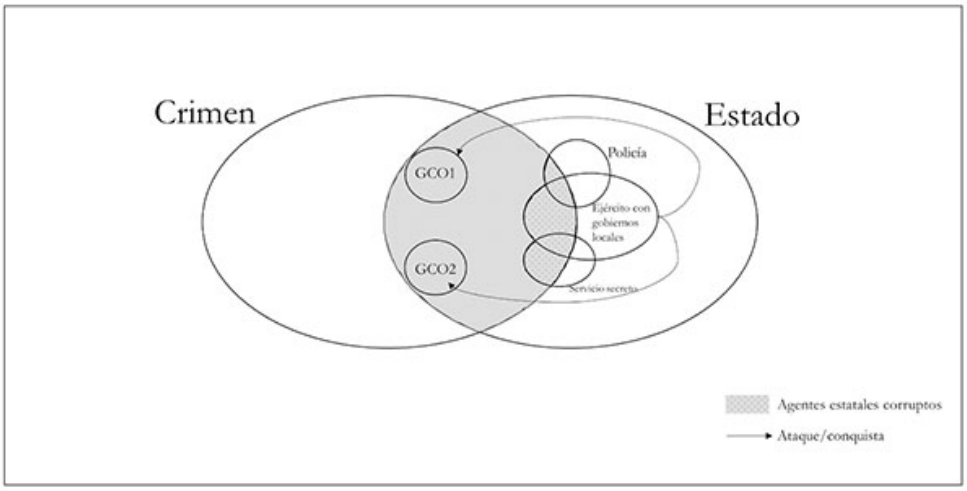


FIGURA 1.II.a *Intervención militar efectiva contra grupos del crimen organizado (GCO): la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos locales del mismo partido suprime a los GCO*

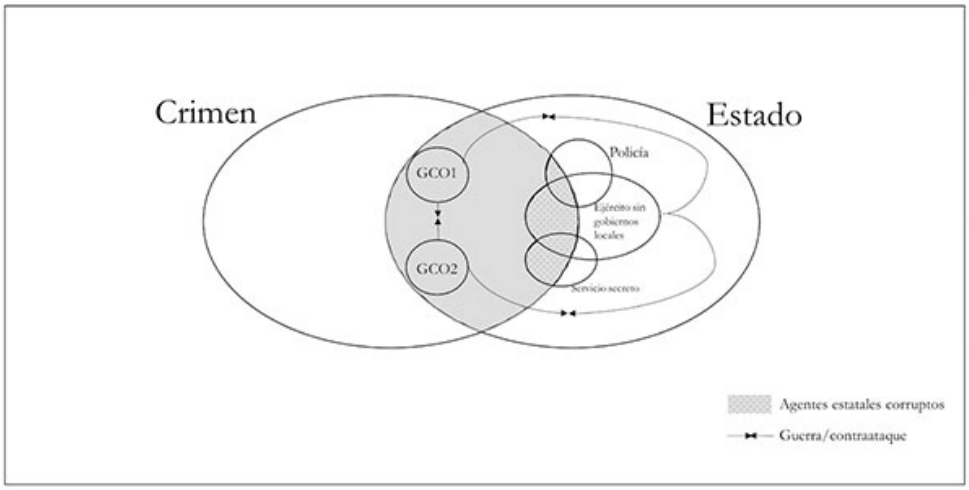


FIGURA 1.II.b *Intervención militar no efectiva contra grupos del crimen organizado (GCO): el conflicto partidista entre el gobierno federal y los gobiernos locales estimula la guerra*

En resumen: cuando las élites de las democracias iliberales no desmantelan las redes de coerción, corrupción y delincuencia que florecen bajo un régimen autoritario, la zona gris de la criminalidad —donde los especialistas estatales en violencia coexisten con la delincuencia— se entrelaza rápidamente con las elecciones y el cambio político. La democracia electoral implica competencia

multipartidista, la rotación de partidos políticos en el poder y la descentralización y la fragmentación vertical del poder político, en especial en las federaciones. Cuando la zona gris se mantiene vigente, esas mecánicas del cambio político pueden afectar radicalmente el equilibrio de poder del inframundo criminal y generar incentivos para estallidos bélicos y de violencia criminal a gran escala.

Como sugieren las figuras 1.3 y 1.II.b, las guerras criminales son conflictos armados que involucran *1)* GCO que luchan con otros grupos por el control de mercados ilícitos (por ejemplo, rutas de narcotráfico) y *2)* Estados combatiendo a GCO por el control o la supresión de las actividades ilícitas (por ejemplo, del narcotráfico). En nuestra discusión sobre la dinámica del conflicto en la industria del narcotráfico, hacemos la distinción, a partir de Lessing, entre guerras entre cárteles y guerras entre el Estado y los cárteles.[83] Según nuestra formulación, las guerras criminales (incluidos los narcoconflictos) tienen cuatro rasgos distintivos. En primer lugar, son conflictos militarizados por el control de mercados ilícitos. En segundo, son conflictos en los que los GCO crean ejércitos privados para defender su territorio; estas milicias al servicio de los capos son organizaciones jerárquicas dirigidas por desertores de las fuerzas armadas o la policía, cuyos miembros reciben entrenamiento de combate cuasimilitar y tienen acceso a armas similares a las de las fuerzas armadas regulares. En tercer lugar, son conflictos letales que generan desde violencia a pequeña escala (entre 25 y 1 000 muertes en combate anuales) hasta violencia a gran escala (más de 1 000 muertes en combate al año).[84] Finalmente, en las guerras criminales prolongadas, los GCO y sus ejércitos privados intentan establecer control territorial más allá de los mercados ilícitos: intentan ganar el control *de facto* de pueblos y ciudades (plazas) y de territorios subnacionales.

Ya que nos interesa especialmente evaluar cómo la dinámica del cambio político afecta los prospectos de paz y de guerra en la industria del narcotráfico, resulta imperativo esbozar algunas definiciones y usarlas para desarrollar nuevas proposiciones específicas para esta industria.

Definición 4: La industria del narcotráfico es una cadena global de operaciones locales. El control de las rutas de trasiego de drogas, por las que se contrabandean sustancias ilícitas entre países y al interior de ellos, es su principal recurso. Las rutas de narcotráfico son bienes indivisibles: dos cárteles rivales no pueden ser propietarios mancomunados del mismo corredor.

Supuesto 5: Obtener el control de las rutas de narcotráfico sólo es posible cuando los cárteles de drogas disfrutan de cierto nivel de protección de parte de las autoridades judiciales y de seguridad locales.

Definición 5: Las guerras criminales son conflictos militarizados por el control de mercados ilícitos y de territorios subnacionales en los que los GCO y sus ejércitos privados combaten grupos criminales rivales o al Estado. Estos conflictos, librados por especialistas en violencia entrenados en combate militar y con acceso a armas de alto calibre, pueden ser tan letales como las guerras civiles.

Proposición 2: Cuando las transiciones de regímenes autoritarios a la democracia fracasan y surge una democracia iliberal, es probable que la dinámica del cambio electoral subnacional —competencia, alternancia, descentralización política y fragmentación vertical del poder político— afecte la zona gris de la criminalidad y genere incentivos para que los cárteles de drogas recurran activamente a la violencia para resolver disputas y libren conflictos territoriales para conquistar las rutas de narcotráfico de sus rivales o para proteger las propias.[*9]

Transformaciones en tiempos de guerra: el desarrollo de regímenes de gobernanza criminal en democracia

Como lo demuestra la experiencia de la Latinoamérica posautoritaria, las guerras criminales no son fenómenos a corto plazo, sino conflictos prolongados que suelen estallar durante las transiciones de un régimen autoritario a la democracia y profundizarse cuando los países desarrollan democracias iliberales. Los estudios transnacionales de la violencia criminal han demostrado que el desplome de los controles autoritarios y las primeras fases de la democratización están muy asociados con aumentos en las tasas de homicidios.[85] Buena parte de esa violencia proviene de conflictos entre GCO y entre el Estado y organizaciones criminales. En ausencia de un cambio importante en el Estado de derecho —por medio de procesos de justicia transicional, de reformas judiciales exhaustivas o de reformas vastas al sector de la seguridad—, esos conflictos se vuelven más violentos conforme la competencia electoral se entrelaza con la criminalidad y cada nueva rotación de los partidos en el poder estimula la violencia, en vez de reducirla. Las pandillas criminales de Brasil han estado en guerra desde los primeros años de la democratización del país en 1985, y la violencia ha crecido exponencialmente desde entonces.[86] Los cárteles mexicanos entraron en guerra cuando el país vivió su primera alternancia en las gubernaturas a finales de los años ochenta, y las guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles se volvieron más intensas conforme el país transitaba hacia la democracia electoral.[87] La violencia entre pandillas también estalló poco después de la firma del acuerdo de paz en El Salvador en 1992, y ha crecido sin cesar desde entonces.[88]

Los conflictos prolongados y la intensificación de la violencia pueden tener consecuencias importantes para los actores

beligerantes. Ésa es una de las lecciones más importantes de los microestudios de la violencia en guerras civiles. Como sugiere Kalyvas, más que el deseo irracional de destruir a sus enemigos, uno de los objetivos clave de los actores armados en las guerras civiles prolongadas es conseguir el monopolio de la violencia en territorios subnacionales específicos.[89] Conforme evoluciona el conflicto, intentan activamente controlar a la población local y desarrollar un nuevo orden social que les permita asaltar el poder nacional en algún punto. Arjona mostró que cuando los actores armados se convierten en actores territoriales en conflictos civiles prolongados, intentan construir regímenes de gobernanza rebelde en ciudades y pueblos: órdenes locales donde los rebeldes controlan la vida política, económica y social, y donde desarrollan sus propias instituciones *de facto*.[90]

Al igual que los combatientes de las guerras civiles, los actores criminales sufren transformaciones importantes durante el curso de las guerras criminales prolongadas marcadas por violencia a gran escala. Como argumentamos, las guerras criminales son conflictos violentos en los que los GCO usan a sus ejércitos privados para luchar contra grupos rivales y contra el Estado por el control de territorios y de mercados ilícitos. En el caso de la industria del narcotráfico, los cárteles libran guerras por el control de las rutas de trasiego de drogas. Sin embargo, cuando los conflictos territoriales se intensifican, los cárteles necesitan acceso a nuevos recursos para financiar sus disputas por las rutas de narcotráfico. La experiencia de Colombia, Guatemala, Honduras y México muestra que para mantenerse competitivos en esas narcoguerras, los capos suelen expandirse a nuevas industrias ilícitas, en particular las que se especializan en la extracción de riqueza humana (extorsión, secuestro y trata de personas) y de recursos naturales (saqueo de bosques, minas y petróleo).[91] Los estudiosos del crimen organizado han empezado a documentar que los cárteles de drogas y otros GCO

suelen infiltrar los gobiernos locales para obtener acceso a información (por ejemplo, declaraciones de impuestos), a sus recursos públicos (por ejemplo, ingresos fiscales y transferencias federales) y a las agencias reguladoras locales como un atajo para establecer una gobernanza subnacional *de facto*.[92]

Cuando los cárteles y sus socios criminales intentan obtener el control de los gobiernos locales, su población y sus recursos naturales, entran a la esfera de la política territorial. Mientras que en las guerras civiles los actores armados que desarrollan ambiciones territoriales suelen construir regímenes de gobernanza rebelde,[93] en las guerras criminales los actores armados que desarrollan ambiciones político-electorales suelen construir regímenes de gobernanza criminal.[94] La decisión de convertirse en gobernantes locales *de facto* representa un punto de inflexión en las guerras criminales que asemeja a los GCO a actores armados en guerras civiles. Implica transformaciones importantes en sus metas, en su forma de interactuar con el Estado, en su uso de la violencia y en los objetivos hacia los que la dirigen.

La primera transformación —y la más importante— es que cuando los cárteles de drogas se interesan en industrias extractivistas de riqueza humana y natural, el control de la población civil se convierte en uno de sus objetivos principales. Los civiles se convierten en las nuevas víctimas del crimen organizado. Por un lado sufren secuestros y extorsiones a título personal, pero también se vuelven cruciales por ser dueños de los recursos naturales a los que quieren acceso los GCO, ya sea en propiedad privada o comunal.[*10] Como los gobiernos locales tienen información privilegiada sobre las propiedades de los civiles y regulan la actividad económica local, obtener acceso a ellos se convierte en un objetivo principal en el esfuerzo por controlar hogares y negocios. En suma, cuando los conflictos por el control de las rutas de narcotráfico se vuelven particularmente intensos y los cárteles desarrollan la ambición de

dominar los gobiernos locales y su población entera, los civiles terminan involucrados contra su voluntad.

Una segunda transformación importante es que sus nuevos objetivos criminales hacen que los cárteles cambien su concepción del control territorial. Mientras que antes querían sobre todo controlar las carreteras, caminos, aeropuertos locales, puertos, centrales camioneras y estaciones de trenes que conforman las rutas de narcotráfico —y a la gente que los opera—, su interés en la extracción de riqueza humana y natural hace que anhelen dominar jurisdicciones político-administrativas, en particular municipios, ciudades o condados. Obtener el control de los gobiernos locales y su población, ambos contenidos en jurisdicciones político-administrativas, tiene implicaciones importantes para el conflicto. Al redefinir las fronteras geográficas del conflicto como jurisdicciones político-administrativas establecidas, los cárteles se convierten en actores políticos con la ambición de establecer gobernanzas (subnacionales) *de facto*.

Una tercera ambición importante es que cuando los cárteles intentan apropiarse de los gobiernos locales, en vez de simplemente sobornar o amenazar a funcionarios individuales, ya no son simplemente grupos de interés violentos, sino gobernantes. En nuestra definición inicial del crimen organizado (ver definición 1), conceptualizamos a los GCO como organizaciones de negocios que requieren cierto grado de protección informal del Estado para mantener el control de mercados ilícitos. En esa definición, lo que permite operar a los GCO es la colaboración de los especialistas estatales en violencia. Operan como grupos de interés: los capos tratan de influir en los funcionarios locales para que se hagan "de la vista gorda" o para que no apliquen la ley. Pero cuando los cárteles intentan tomar el control directo de los gobiernos locales y administrar la aplicación de la ley y la distribución de los recursos públicos sin mediadores, ya no son grupos de interés, sino gobernantes locales *de facto*.

La figura 1.4 reconoce esta transformación importante en el inframundo criminal al añadir el papel de la sociedad en la zona gris de la criminalidad e identificar a los civiles como posibles víctimas del nexo entre el Estado y la delincuencia.[*11] Como la población está contenida en jurisdicciones político-administrativas, al introducir la esfera de la sociedad estamos añadiendo una nueva dimensión territorial a la zona gris de la criminalidad. Mientras que en las figuras 1.1 - 1.II.b la zona gris representaba un ecosistema que caracterizaba la interacción entre grupos criminales y el Estado en la operación de industrias ilícitas, la figura 1.4 añade la dimensión social y la político-administrativa. Cuando los GCO participan en actividades ilícitas de extracción de riqueza humana y natural, adquieren un interés supremo en controlar territorios y su población. Eso implica un cambio fundamental: los GCO se asemejan más a rebeldes y a Estados. En este nuevo mundo, ya no son meras organizaciones de negocios interesadas en configurar las políticas públicas a favor de sus industrias ilícitas por medio de sobornos y coerción, sino actores criminales-territoriales armados que intentan tomar el control de los órdenes sociales locales y reconstituirlos para desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal.

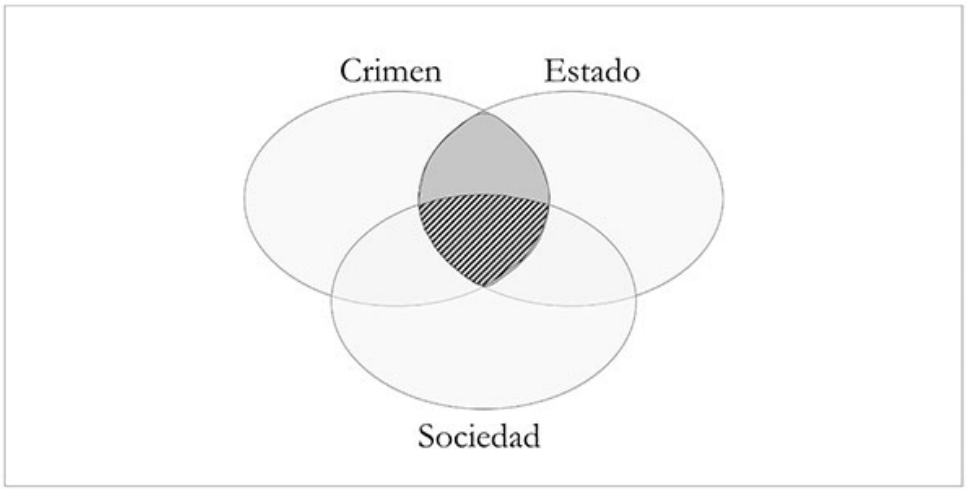


FIGURA 1.4 *La zona gris de la criminalidad se expande hacia la sociedad civil*

Sin embargo, una diferencia crucial entre los GCO y los grupos rebeldes armados es que los cárteles de drogas (un tipo de GCO) no pueden convertirse en gobernantes a nivel nacional.*12 Mientras que grupos rebeldes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Colombia o el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador sabían que podían convertirse en partidos políticos legales tras una negociación de paz, los líderes del Cártel de Sinaloa (México) o del Cártel de Medellín (Colombia) sabían que no podían transformar sus organizaciones en partidos políticos legales para convertirse en representantes públicos ni en jefes de Estado. Además, mientras que los grupos rebeldes y los Estados que libran guerras civiles están sujetos a las normas bélicas internacionales, los cárteles y otros GCO no están sujetos a ninguna legislación internacional cuando libran guerras criminales. Incluso las responsabilidades internacionales de los Estados se vuelven difusas cuando combaten grupos que operan en la zona gris o que la dominan: los cárteles de drogas y sus socios criminales. Durante los últimos cincuenta años se han establecido normas para regular la guerra entre Estados y actores no estatales con presuntas metas e ideologías políticas. Pero no hay normas internacionales similares para regular guerras criminales que sucedan en la zona gris de la criminalidad, donde los agentes estatales suelen combatir en ambos bandos del conflicto: en el de la delincuencia y en el del Estado.

En ausencia de cualquier posibilidad real de transformar sus organizaciones criminales en organizaciones políticas legales, los capos y sus socios criminales se convierten en gobernantes locales *de facto* con un horizonte a corto plazo. Eso significa que son más proclives a mostrar la conducta predatoria que caracteriza a los bandidos errantes que la conducta desarrollista que caracteriza a los bandidos estacionarios, quienes pueden convertirse en proveedores de bienes públicos.[95] En su influyente estudio de la gobernanza

criminal, Arjona argumenta además que los grupos armados con control local y un horizonte a largo plazo tienden a ser menos represivos, proveen bienes públicos y desarrollan instituciones para la resolución de conflictos.[96] El hecho de que esos grupos puedan aspirar a convertirse en actores políticos legales contribuye a extender sus horizontes e incentivos para comportarse como déspotas subnacionales benévolos. En contraste, los horizontes a corto plazo y la incertidumbre del control local que caracterizan los regímenes subnacionales de gobernanza criminal hacen que los capos adopten prácticas más predatorias que los grupos rebeldes. Además, éstas se agudizan en contextos marcados por una intensa competencia por el territorio.

Si bien reconocemos que los nuevos estudios sobre gobernanza criminal en Latinoamérica identifican contextos donde los GCO desarrollan su control local por medio de una combinación de clientelismo y coerción, aquí enfatizamos las prácticas coercitivas y predatorias en contextos marcados por la competencia intensa por el territorio.[*13] En nuestro caso, subrayamos cómo la competencia intensa por el control de las rutas de narcotráfico hace que los cárteles y sus socios criminales busquen fuentes de ingresos alternativas, en especial en actividades ilícitas de extracción de riqueza humana y natural. Al buscar el control de esas actividades extractivistas que involucran a la población civil, nosotros sostenemos que los GCO tienden a desarrollar formas más coercitivas de gobernanza local donde los civiles se convierten en víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, en vez de beneficiarios del clientelismo armado.

En resumen:

Definición 6: Los regímenes subnacionales de gobernanza criminal son formas de organización locales *de facto* donde los grupos del crimen organizado, incluyendo a los cárteles de

drogas, toman el control de gobiernos locales, de su población y de su territorio; controlan los impuestos locales; obtienen el monopolio de la violencia; influyen en los procesos electorales subnacionales, y regulan las actividades económicas locales y el inframundo criminal.

Proposición 3: Conforme se intensifican los conflictos territoriales por el control de las rutas de narcotráfico, es probable que los cárteles se diversifiquen más allá del negocio de las drogas y participen en actividades ilegales de extracción de riqueza humana, pública y natural para mantenerse competitivos en las luchas por el trasiego de la droga. Para controlar a los gobiernos locales, su población y su territorio, los cárteles y sus socios criminales desarrollan regímenes locales de gobernanza criminal mediante el uso de la fuerza.

Conclusión

Después de cuestionar algunos de los supuestos clave que han guiado el estudio del crimen y la violencia en las ciencias sociales, en este capítulo desarrollamos un nuevo marco teórico para las investigaciones sobre el crimen organizado y la violencia criminal a gran escala. Nuestro supuesto central de que éste sólo puede existir cuando los capos disfrutan de cierto nivel de protección informal del Estado abrió la puerta a un análisis del poder político. A diferencia de los estudios tradicionales de criminología, donde se cree que los GCO son grupos económicos ilícitos que intentan operar sin interferencia estatal, seguimos a investigadores de la mafia en Italia y de la política de la violencia criminal en Latinoamérica para poner la intersección informal entre los agentes estatales y la delincuencia —la zona gris de la criminalidad— en el centro de nuestro análisis. Discutimos por qué suele surgir esta zona gris en las autocracias y cómo las transiciones a la democracia electoral pueden introducir

turbulencia en ella, cambiar el equilibrio interno de poder y generar incentivos para el uso generalizado de la violencia para resolver disputas y redefinir el poder criminal.

En lo sucesivo, echaremos mano de los nuevos supuestos, definiciones y proposiciones presentados en este capítulo para desarrollar nuevas hipótesis que pondremos a prueba usando el caso mexicano. Si bien en este capítulo hemos usado bastantes ejemplos históricos para explorar el potencial explicativo de nuestras conjeturas teóricas, queremos subrayar que la coerción estatal, el poder y la política electoral como motores importantes de la paz y la violencia criminales son una afirmación hipotética que debe ser probada y explicada. En las tres partes restantes del libro, usaremos datos cuantitativos y cualitativos originales y una amplia gama de herramientas metodológicas para probar y explicar los fundamentos políticos del estallido y la intensificación de la violencia criminal en las narcoguerras mexicanas.

*1 Los estudiosos de la mafia italiana han usado activamente el término *zona gris* para conceptualizar el entorno en el que ésta opera. En su formulación, que entiende la mafia como las redes de negociantes que conectan el mundo lícito con el ilícito, la zona gris está "habitada por profesionales del sector público y privado, como empresarios, abogados, notarios, ingenieros, arquitectos, doctores e incluso personas en puestos de responsabilidad, como jueces, políticos, oficiales de policía, administradores públicos, contadores y abogados, [...] [que tienen una] relación invisible pero vital con las organizaciones de la mafia". La diferencia principal entre este enfoque relacional y el nuestro es que nosotros reconocemos el papel clave de los especialistas estatales en violencia —las fuerzas armadas, la policía, las milicias progobierno y los miembros del sistema judicial y el penitenciario— para facilitar la existencia del crimen organizado. Allum, Merlino y Colletti, *op. cit.*, p. 80.

*2 Los delincuentes comunes son individuos o pequeños grupos de bandidos cuyas actividades ilícitas principales conciernen al inframundo del robo menor: hurto en tiendas, carterismo y robo de viviendas. En general, se trata de actividades ilícitas para las que los delincuentes no requieren acceso a redes informales de protección estatal. Los grupos del crimen organizado, como explicaremos en las siguientes páginas, son grupos de bandidos dedicados a actividades ilícitas para las que sí necesitan acceso a la protección informal del Estado: narcotráfico, extorsión, secuestro y trata de personas.

*3 No descartamos la importancia de los rasgos organizativos de los grupos criminales. Simplemente queremos darle prioridad conceptual al papel crucial de los agentes estatales en la constitución ontológica del crimen organizado. De hecho, en los capítulos empíricos del libro, discutimos a detalle los cambios en la estructura organizativa de los cárteles de drogas mexicanos a lo largo de dos décadas de guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles.

*4 Así, las estructuras políticas afectan el funcionamiento de los GCO; además, como explicamos en las siguientes páginas, durante las guerras criminales prolongadas, los propios GCO pueden desarrollar intereses políticos, incluyendo la ambición de convertirse en gobernantes locales *de facto*.

*5 Durante la Guerra Fría, los especialistas estatales en violencia en una amplia gama de regímenes autoritarios, desde Panamá (bajo Noriega) y Chile (bajo Pinochet) hasta México (bajo el PRI), pudieron controlar directamente el narcotráfico y usaron parte de esos ingresos para financiar operativos anticomunistas. Ver Cribb, *op. cit.*; y Cedillo, *op. cit*.

*6 En este libro presentamos esa afirmación como un supuesto que no probamos empíricamente. Si la convirtiéramos en una proposición falsable, la prueba empírica requeriría un diseño de investigación comparativo entre países en vez de subnacional en un solo país. En un proyecto paralelo, uno de nosotros está intentando probar empíricamente el impacto de los procesos de justicia transicional en la violencia criminal en sociedades posautoritarias. Ver Trejo, Albarracín y Tiscornia, *op. cit*.

*7 Hay que señalar que estas organizaciones de narcotraficantes no siempre se comportan como cárteles en el sentido económico: no se coluden para manipular la oferta de drogas y afectar así su precio.

*8 Fuera de Latinoamérica, el estudio de Daxecker y Prins sobre la piratería marina en Indonesia muestra que los niveles altos de competencia electoral están asociados positivamente con aumentos en la violencia de los piratas. Anticipando que la competencia electoral podría afectar sus acuerdos de colusión con las autoridades, los piratas aumentan sus índices de ataque antes de que los cambios políticos socaven sus relaciones. Ver Ursula E. Daxecker y Brandon C. Prins, "The Politicization of Crime: Electoral Competition and the Supply of Maritime Piracy in Indonesia", *Public Choice* 169 (2016), pp. 375-393.

*9 Aunque la competencia electoral, la alternancia partidista y la descentralización y fragmentación del poder político son mecanismos generalizados de transmisión del poder en las democracias consolidadas, hay dos razones por las que no estimulan el estallido de violencia criminal a gran escala que tendemos a ver en las democracias iliberales. La primera es que los especialistas estatales en violencia en las democracias consolidadas se enfrentan a mayores restricciones y están sujetos a mecanismos de rendición de cuentas internos y externos más efectivos. Eso significa que es menos probable que se involucren con la zona gris de la criminalidad que las fuerzas armadas, la policía y los actores clandestinos ilícitos en las democracias iliberales. La segunda es que la existencia de esas restricciones en los especialistas estatales en violencia hace que la zona gris de la criminalidad sea más estrecha y menos proclive a la violencia en las democracias consolidadas que en las iliberales.

*10 Hay que señalar que las empresas privadas, incluyendo a las corporaciones multinacionales, también pueden ser participantes clave en la zona gris de la criminalidad cuando subcontratan GCO para reprimir a líderes locales de movimientos sociales que se oponen a la explotación de recursos naturales, incluyendo minerales, bosques, gas y petróleo. Ver Guadalupe Correa-Cabrera, *The Zetas Inc.: Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Austin, The University of Texas Press, 2017.

*11 Podríamos añadir a esta figura el papel de las compañías privadas y las corporaciones multinacionales que operan en la extracción de recursos naturales. Sin embargo, concentrarnos en los actores del sector privado queda fuera del alcance de nuestra investigación.

*12 Otra diferencia importante es que los GCO y los cárteles de drogas no tienen ideologías explícitas. Si bien en casos excepcionales algunos capos han expresado una agenda propobres/antioligarcas (por ejemplo, Pablo Escobar, el líder del Cártel de Medellín) y otros han usado lenguaje religioso para justificar sus acciones (por ejemplo, La Familia Michoacana, en México), a diferencia de los grupos rebeldes, los cárteles de drogas y los GCO no suelen tener ideologías explícitas.

*13 Arias presenta evidencia importante de tratos clientelistas entre civiles y pandillas en las favelas de Brasil. Hay poca evidencia sistemática de esas interacciones en las guerras criminales de México, donde está bien documentada la afectación a los civiles, aunque la evidencia de encuestas de opinión pública de Magaloni *et al.* sugiera la existencia de acuerdos clientelistas entre civiles y cárteles mexicanos. Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; Enrique Desmond Arias, "Faith in Our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas", *Latin American Politics and Society* 46 (2006), pp. 1-38; Arias, *Criminal Enterprises*; Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, Open Society Foundation, 2016; y Beatriz Magaloni *et al.*, "Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico's Drug War", *Comparative Political Studies* 53 (2019), pp. 1124-1174.

II

El estallido de las guerras entre cárteles

2

Por qué entraron en guerra los cárteles: la alternancia partidista subnacional, el desplome de la protección de la delincuencia y el advenimiento de las guerras criminales

La historia contemporánea de México está íntimamente ligada con la producción y el tráfico de drogas ilícitas para satisfacer la demanda de los consumidores estadounidenses. En los años sesenta y setenta, los caciques locales, los clanes familiares y las bandas de contrabandistas estaban involucrados en el cultivo y transporte de marihuana por la frontera entre México y Estados Unidos.[1] Sin embargo, en los años ochenta y noventa, cuando la cocaína se convirtió en la principal droga consumida en Estados Unidos,[2] un grupo selecto de esos clanes familiares y grupos locales de bandidos constituyeron un pequeño grupo de cárteles poderosos que se sumaron a la cadena global de empresas locales de la industria trasnacional del narcotráfico. Esta red conectaba a los cocaleros de los Andes con los cárteles colombianos, quienes procesaban la droga a partir de la hoja y movían la mercancía desde Sudamérica hasta México, donde una nueva generación de cárteles mexicanos cruzaba la frontera entre México y Estados Unidos con cargamentos de cocaína. Después de los dosmil, cuando la heroína adquirió mucha demanda entre los consumidores estadounidenses,[3] el cultivo y procesamiento de amapola ganaron prominencia entre los cárteles mexicanos. La diversificación de drogas ilegales y el crecimiento acelerado del trasiego a Estados Unidos ampliaron su gama de negocios.

Uno de los rasgos más sorprendentes de la industria mexicana del narcotráfico en los años ochenta fue la coexistencia relativamente pacífica de los cárteles. Luego de que las fuerzas de seguridad mexicanas derrotaran a los grupos rebeldes de los setenta por medio de una brutal guerra sucia, el gobierno federal ordenó a los jefes militares de la campaña de contrainsurgencia que dirigieran un programa pensado para erradicar la producción y el tráfico de drogas en México: el Plan Cóndor. Por medio de ese programa, miembros de la Dirección Federal de Seguridad —la DFS, la policía secreta militarizada del país— reorganizaron por completo la industria del narcotráfico. Como demostró la historiadora Adela Cedillo,[4] en vez de erradicar el cultivo y el tráfico de drogas, se apropiaron de la industria por la fuerza y la reagruparon bajo un grupo selecto de clanes familiares del

noroeste del país, quienes a su vez crearon una organización paraguas, el Cártel de Guadalajara.[5] Otra organización paraguas, el Cártel del Golfo, reagrupó a los clanes familiares del noreste y del golfo de México. Ese reagrupamiento, y el posterior ascenso de los cárteles, sucedió luego del operativo estadounidense que clausuró la ruta caribeña que conectaba los Andes con Miami por aire y por mar, en 1982.[6] Cuando los cargamentos de cocaína pasaron de la ruta oceánica a la ruta terrestre, México se convirtió en un corredor clave. En esta reconfiguración, el Cártel de Guadalajara pactó una alianza estratégica con Pablo Escobar y el Cártel de Medellín, y el Cártel del Golfo se alió con sus enemigos, el Cártel de Cali. Bajo el control centralizado de la DFS, los cárteles mexicanos adquirieron importancia internacional sin derramar una gota de sangre. La paz relativa continuó incluso tras la disolución de la DFS en 1985 y del arresto de la dirigencia del Cártel de Guadalajara a finales de los ochenta. Algunos de sus socios crearon los tres nuevos cárteles mostrados en el mapa 2.1: el Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez y el Cártel de Sinaloa. Como han señalado los historiadores, el ascenso de los cuatro cárteles principales de México —Tijuana, Juárez, Sinaloa y Golfo— como jugadores clave en la industria internacional del narcotráfico sucedió en un contexto sorprendentemente pacífico, bajo el mando del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Astorga, con gran tino, llamó a ese fenómeno la *pax mafiosa*.[7]

Sin embargo, después de una década de coexistencia relativamente pacífica, estallaron las guerras entre cárteles. Sorprendentemente, los cárteles entraron en guerra en los años noventa, cuando el gobierno mexicano ya no tenía ninguna política antidrogas importante. Durante esa década, los capos de los cuatro cárteles principales tomaron una decisión que cambiaría la industria del narcotráfico y el inframundo criminal mexicanos: crearon ejércitos privados para defender su territorio y conquistar las rutas de trasiego de drogas de sus rivales. Los conflictos iniciaron en el noroeste de México, siguieron en el noreste, y después se extendieron hacia otras partes del país. Durante la segunda mitad de los años noventa, México tuvo un promedio de 350 muertes anuales en combate entre los ejércitos privados del narco; para 2006, las guerras entre cárteles se habían vuelto particularmente intensas, hasta alcanzar las 1 281 muertes anuales en combate.[8]



MAPA 2.1 *Cárteles mexicanos y zonas de narcotráfico en los años ochenta*

Como han señalado desde hace mucho tiempo los expertos en seguridad en México, los cárteles entraron en guerra cuando el país transitó del autoritarismo a la democracia.[9] Después de seis décadas bajo el gobierno del PRI, México vivió una transición electoral federalista de un régimen unipartidista (en el que el gobierno estaba a cargo de organizar las elecciones y había fraudes electorales recurrentes) a una democracia multipartidista (con elecciones relativamente libres y justas, organizadas por un organismo independiente). Los partidos opositores tuvieron su primera victoria electoral importante en las elecciones de 1989, en la contienda por la gubernatura del estado noroccidental de Baja California. Le siguió una oleada de victorias en gubernaturas y presidencias municipales en estados del norte, occidente y sur de México, lo que preparó el camino para el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales de 2000.[10]

Una opinión generalizada entre los expertos en seguridad en México es que la violencia entre cárteles estalló en el país después de 2000, cuando se sospecha que las redes principales de protección gubernamental de los cárteles, asociadas con las altas cúpulas del PRI y del gobierno federal, se desplomaron.[11] Una explicación alternativa sugiere que las guerras entre cárteles estallaron desde los años noventa, cuando cientos de alcaldes de oposición desplazaron al PRI del poder municipal, donde las redes informales de protección habían operado a nivel local.[12] Si bien se ha usado el derrumbe de las redes informales de protección gubernamental para explicar el estallido de las guerras criminales en México, el hecho es que no hay acuerdo respecto al nivel de gobierno en el que se ofrecía protección a los cárteles.

A diferencia de los académicos que se concentran en la alternancia partidista a nivel nacional y señalan la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000 como la causa

principal del estallido de las guerras entre cárteles, y a diferencia de los estudios que se enfocan en la democratización municipal en los años noventa, en este capítulo nos enfocamos en la alternancia partidista en las gubernaturas de los estados. Decidimos poner la lente en el nivel estatal debido a nueva evidencia sobre la dinámica de la represión estatal y la corrupción durante el régimen autoritario. Para sustentar nuestra decisión, usamos una base de datos nunca antes aprovechada sobre represión política y violaciones a los derechos humanos de los disidentes durante el priismo y entrevistas detalladas con los primeros gobernadores de oposición en varios estados.[13] Esta información nos permitió identificar a la policía judicial estatal —bajo el mando de los procuradores generales de cada estado— como el brazo represivo más importante del gobierno mexicano y la institución cuyos jefes y agentes corruptos desarrollaron las redes informales de protección que permitieron que los cárteles prosperaran en los años ochenta y noventa. Si bien reconocemos que la industria del narcotráfico moderna surgió después de un periodo de centralización y coerción tras la guerra sucia y el Plan Cóndor durante los años setenta y ochenta,[14] estas nuevas fuentes de información revelan que tras el cierre de la DFS en 1985, la coerción del Estado se descentralizó y las fuerzas policiales en los estados se convirtieron en los proveedores principales de protección para los cárteles.

Nosotros sugerimos que los cárteles mexicanos entraron en guerra cuando perdieron el acceso a las redes informales de protección gubernamental a nivel subnacional en los años noventa, una década antes de que el PRI perdiera la presidencia.[15] Como el narcotráfico es una cadena global de operaciones locales donde las autoridades judiciales y policiales subnacionales tienen el papel crucial de brindar protección a cada eslabón, nuestra mirada se dirige hacia los actores políticos a esa escala. Argumentamos que, después de seis décadas de régimen de partido único, la democratización electoral subnacional y la alternancia partidista en los gobiernos de los estados provocaron el desplome de las redes informales de protección gubernamental. Eso motivó a los capos a crear ejércitos privados para protegerse de posibles ataques de cárteles rivales y de las nuevas autoridades de oposición.[*1] Reclutaron fuerzas de seguridad de la época autoritaria —miembros de la policía y del ejército— para entrenar a jóvenes pandilleros que defendieran sus rutas de narcotráfico. El desarrollo de milicias privadas marcó una transformación importante en la industria mexicana del narcotráfico. Permitió que los cárteles defendieran su territorio, renegociaran la protección informal con las nuevas autoridades de oposición por medio de sobornos y coerción, y que salieran de su territorio para conquistar las rutas de narcotráfico bajo el control de sus rivales. La llegada de la alternancia partidista en estados con rutas de narcotráfico provocó la proliferación de milicias privadas y el estallido de guerras criminales a gran escala.

A diferencia de los estudiosos que sugieren que las políticas antinarcóticos lanzadas contra los cárteles por las nuevas autoridades de oposición explican el estallido de la narcoviolencia,[16] nosotros argumentamos que tan sólo con remover al personal de nivel medio y alto en la procuraduría y la policía judicial estatales —las instituciones que habían brindado protección informal a los cárteles durante el régimen unipartidista en los años ochenta—, los gobernadores de oposición generaron sin proponérselo una enorme

turbulencia y un alto grado de incertidumbre en la zona gris de la criminalidad. Eso motivó a los capos a crear ejércitos privados que defendieran sus negocios ilegales multimillonarios.

Probamos nuestra hipótesis sobre el impacto de la alternancia partidista en las gubernaturas en la violencia entre cárteles usando la base de datos Violencia Criminal en México (VCM), que creamos a partir de narcohomicidios reportados en la prensa. En nuestro análisis reconocemos que varios factores asociados con estructuras socioeconómicas subnacionales, las condiciones del mercado de drogas y la capacidad estatal para aplicar la ley pueden motivar guerras entre cárteles; por lo tanto, probamos nuestra proposición principal —que la alternancia partidista a nivel subnacional y el desplome de la protección incitaron a los cárteles a entrar en guerra— contra varias explicaciones alternativas.

Nuestros análisis de modelos de regresión multivariada muestran que la violencia entre cárteles en municipios de estados que tuvieron alternancia partidista en los gobiernos estatales fue 79.1% más alta que en aquellos estados en los que el PRI se mantuvo en el poder. Nuestros resultados también muestran que el aumento más significativo en la violencia sucedió durante el primer año en funciones de los gobernadores de oposición, cuando los mandatarios ya habían retirado al personal antiguo, pero aún no habían implementado sus políticas de seguridad.

Para explorar si la rotación de partidos políticos en las gubernaturas después de seis décadas de régimen de partido único tuvo un impacto causal en el advenimiento de las guerras entre cárteles en México, usamos el método de control sintético (MCS). El MCS nos permite poner a prueba un escenario contrafactual en el que evaluamos la evolución de la violencia entre cárteles en el estado *x* —que sí tuvo alternancia partidista a nivel gubernatura— contra un caso hipotético *x′*. El hipotético es una media ponderada de estados mexicanos que no tuvieron alternancia partidista a nivel gubernatura antes de que *x* la tuviera. Usamos los casos de Michoacán y Guerrero para demostrar el impacto causal independiente de la alternancia partidista en el estallido de guerras entre cárteles.

El capítulo está dividido en cinco partes. A partir de las herramientas teóricas desarrolladas en el capítulo 1 y de nueva evidencia sobre el papel que tuvieron los miembros de la policía judicial estatal en el desarrollo de redes informales de protección gubernamental para los cárteles, primero desarrollamos nuestras hipótesis sobre la alternancia política a nivel subnacional, el desplome de la protección gubernamental informal y el advenimiento de las guerras criminales. En la segunda parte discutimos explicaciones alternativas. En la tercera sección presentamos las pruebas estadísticas y de robustez, y en la cuarta reportamos los resultados del método de control sintético. En la conclusión discutimos por qué nuestro hallazgo de que la alternancia partidista en la gubernatura desató la creación de ejércitos privados y la proliferación de guerras entre cárteles es una explicación novedosa de la narcoviolencia en México. También exploramos por qué nuestros hallazgos contribuyen de manera importante a una comprensión más apropiada de los motores políticos de la violencia criminal a gran escala en las democracias nuevas, en particular en casos con transiciones electorales "minimalistas", donde los países adoptan una democracia electoral multipartidista sin reformar el sistema judicial ni el de seguridad, que eran corruptos y represivos y estaban politizados.

Una explicación política del advenimiento de las guerras entre cárteles

Para explicar por qué los cárteles entraron en guerra en México después de un periodo de coexistencia pacífica y hasta qué grado el desplome del régimen unipartidista y la subsiguiente alternancia partidista desataron esos conflictos, necesitamos superar las conceptualizaciones tradicionales del Estado y el crimen organizado como esferas separadas. Por lo tanto, es necesario explorar el ecosistema en el que los agentes estatales y los delincuentes coexisten y conforman lo que en el capítulo 1 llamamos la zona gris de la criminalidad. Procedemos en dos pasos: en el primero discutimos nueva evidencia cuantitativa y cualitativa que nos ayuda a identificar históricamente a los especialistas estatales en violencia que desarrollaron las redes informales de protección gubernamental y facilitaron el ascenso de los cárteles mexicanos a la prominencia internacional. Después usamos esta evidencia y las propuestas teóricas clave desarrolladas en el capítulo 1 para intentar explicar por qué entraron en guerra los cárteles. A continuación presentamos las hipótesis y los mecanismos que constituyen nuestra explicación y que formaron las bases de las pruebas empíricas descritas más adelante.

Regímenes autoritarios y crimen organizado: la conformación de la zona gris de la criminalidad en México

En el capítulo 1 argumentamos que las fuerzas de seguridad en los regímenes autoritarios suelen tener un papel clave en el desarrollo de los mercados criminales, porque tienen las habilidades y disfrutan la impunidad política para operar en mercados ilícitos. Para cumplir su mandato de eliminar el disenso político, el personal militar y policiaco y los miembros de las fuerzas paramilitares suelen desarrollar habilidades especiales en violencia extrajudicial y recolección ilegal de información. Mientras que esas aptitudes los preparan para reprimir a disidentes políticos, también les dan la capacidad de regular o proteger el inframundo criminal.[*2] Nosotros argumentamos que como los especialistas autoritarios en violencia también podrían usar sus habilidades para rebelarse contra el régimen, los líderes autoritarios suelen intentar aplacarlos convirtiendo su inmunidad política en inmunidad judicial, y permitiendo que se beneficien de regular, manejar o proteger industrias criminales. Por medio de esos acuerdos truculentos, los autócratas garantizan la lealtad de los especialistas estatales en violencia y al mismo tiempo la estabilidad de los mercados criminales.

En los estudios sobre narcotráfico en México existe el consenso de que los funcionarios de gobierno y de seguridad regulaban las operaciones de trasiego de drogas[17] y desarrollaron redes informales de protección para los cárteles[18] durante el largo reinado del PRI. En lo que no se está de acuerdo es en los actores que brindaban esa protección y en la estructura de esas redes informales. Mientras que algunos académicos subrayan la importancia de las autoridades nacionales y las fuerzas armadas en la creación de las redes informales de protección, muchos otros destacan a la policía municipal. El problema es que estos estudios tienen una visión estática de la coerción y la corrupción estatales en México.

De hecho, entre 1970 y 2000, a pesar de la continuidad de las prácticas represivas, los especialistas estatales en violencia y las instituciones de seguridad encargadas de reprimir el disenso político sufrieron transformaciones importantes. Aunque suelan pasar desapercibidos, esos cambios en la coerción estatal tuvieron un impacto fundamental en la operación de la zona gris de la criminalidad.

Redes nacionales de protección. Durante el régimen posrevolucionario, entre 1929 y 1982, el ejército fue el actor clave encargado de la represión de disidentes políticos. Aunque la policía federal y la estatal, los caciques locales y las guardias blancas de las haciendas estaban encargados de controlar a los disidentes políticos, el ejército estaba al mando de la represión.[19] Creada en 1947 y dirigida por personal militar, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) se convirtió en la agencia de seguridad encargada de la supervisión política y los operativos de contrainsurgencia hasta su disolución en 1985.[20] Aunque formó parte de la Secretaría de Gobernación, nueve de sus 10 directores entre 1947 y 1985 eran miembros del ejército. Durante la guerra sucia, cuando el gobierno mexicano lanzó una brutal campaña de contrainsurgencia para combatir las guerrillas urbanas y rurales, la DFS amasó un poder inaudito y se convirtió en lo que los historiadores y analistas de la seguridad han llamado el "Estado profundo" mexicano.[21] Era la agencia que coordinaba los actos represivos más atroces y las violaciones a los derechos humanos más graves perpetrados por las fuerzas policiales, militares y paramilitares y los escuadrones de la muerte para eliminar el disenso y mantener al PRI en el poder.

La información de documentos desclasificados y los testimonios de testigos protegidos en dos juicios militares han dejado claro que los altos funcionarios mexicanos vinculados con la DFS regulaban el inframundo criminal en México y desarrollaron las primeras redes informales de protección que permitieron el ascenso de los cárteles mexicanos a la prominencia internacional en los años ochenta.[22] Algunos de los agentes clave de la DFS que combatían rebeldes fueron asignados a dirigir el Plan Cóndor, la campaña antidrogas apoyada por Estados Unidos que duró de 1975 a 1983.[23] Los agentes de la DFS aprovecharon su ventaja comparativa en el ejercicio de la violencia y su impunidad adquirida durante la guerra sucia para convertirse en jugadores clave de la zona gris de la criminalidad y reorganizarla: centralizaron, regularon y se beneficiaron de la industria del narcotráfico. Por ejemplo, los oficiales a cargo de la guerra sucia en el estado sur de Guerrero usaron las mismas aeronaves que habían utilizado para tirar cientos de cadáveres de disidentes políticos al océano Pacífico para transportar drogas a la frontera entre México y Estados Unidos.[24] El hecho de que los oficiales militares de alto rango supieran de esas acciones hizo que académicos como Cedillo concluyeran que el gobierno mexicano tenía un sistema de recompensas para premiar a los especialistas estatales en violencia por su trabajo en la guerra sucia para mantener al PRI en el poder.[25]

Los especialistas estatales en violencia de la DFS lograron dominar la zona gris de la criminalidad mexicana durante los años setenta y ochenta. Sin embargo, Estados Unidos presionó por un cambio cuando los líderes del Cártel de Guadalajara ordenaron el asesinato de un agente infiltrado de la DEA. Esa presión, aunada al final de la guerra sucia y a la liberalización parcial de los controles autoritarios en 1977, produjo la disolución de la agencia en 1985 y la descentralización de la represión política: a partir de entonces, la

ejecutaron las autoridades civiles y las policías estatales de las 31 entidades políticas de México. Se trata de una transformación histórica en la estructura coercitiva mexicana que sorprendentemente han pasado por alto los estudiosos de la narcoviolencia.

Redes subnacionales de protección. Después de 1985, muchos agentes de la DFS se reubicaron en las delegaciones estatales de la Procuraduría General de la República (PGR) y lograron influir en las operaciones de la policía federal en los estados,[26] pero el mando y las técnicas de represión política utilizadas en la guerra sucia se transfirieron de la DFS y las fuerzas armadas a la policía judicial estatal bajo el control de los gobernadores y de sus procuradores. Muchos de los nuevos métodos de represión desarrollados durante la guerra sucia, incluyendo el uso sistemático de ejecuciones extrajudiciales, masacres clandestinas, desapariciones forzadas, tortura y violencia sexual, se transfirieron a la policía judicial estatal. Esa transferencia de poder y técnicas de represión tuvo implicaciones enormes, no sólo para quienes usaban la coerción estatal para reprimir disidentes políticos, sino también para quienes usaban esa información, su capacidad de reprimir y su impunidad política para beneficiarse del inframundo criminal.

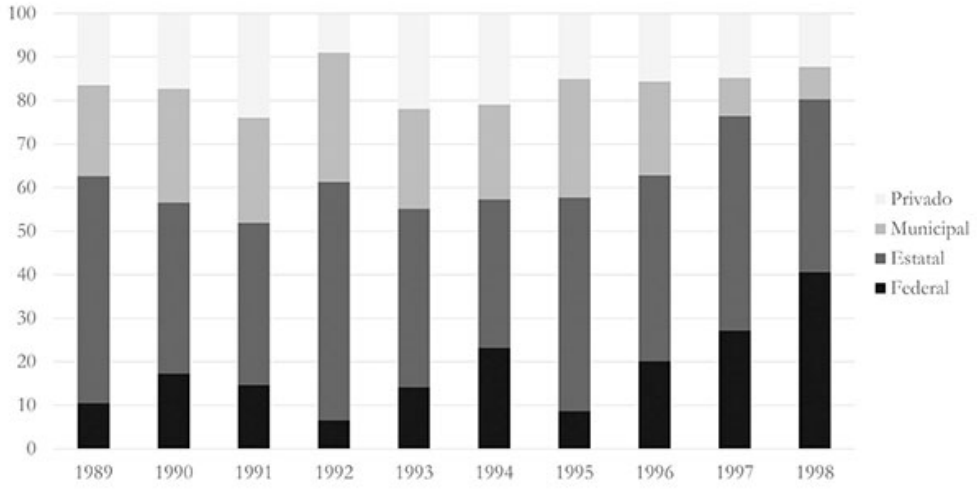


FIGURA 2.1 *Represión de disidentes políticos según su perpetrador en México, 1989-1998 (%)*
Fuente: Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria
Privado: guardias privados. Municipal: policía municipal. Estatal: policía judicial estatal. Federal: ejército y policía federal.

A partir de la base de datos más exhaustiva sobre represión y violaciones a los derechos humanos durante el último cuarto del siglo XX en México, la figura 2.1 muestra el desglose de las acciones represivas por perpetrador. Revela que a finales de los años ochenta y a lo largo de los noventa, la policía judicial estatal era la principal fuerza represiva contra los disidentes políticos en México. Si bien el ejército era un actor importante, sobre todo en respuesta al estallido de rebeliones armadas a mediados de los años noventa, la evidencia muestra que las fuerzas de seguridad subnacionales, en particular los oficiales de la policía judicial estatal, se habían convertido en el principal brazo represor del Estado cuando los cárteles estaban en expansión. Cuando las detenciones ilegales se convirtieron en la herramienta de represión principal contra los disidentes políticos, la policía judicial usó

activamente muchas de las técnicas de tortura y violencia sexual desarrolladas durante la guerra sucia para interrogar a los disidentes y generar evidencia para incriminarlos en delitos que no habían cometido.[27]

Si bien contamos con fuertes razones teóricas para sugerir que la policía judicial estatal, en su nuevo papel como especialistas autoritarios en violencia, se convertiría en la nueva proveedora de protección gubernamental informal para los cárteles, no se puede deducir eso a partir de los datos reportados en la figura 2.1. Para apuntalar el argumento, usamos una serie de entrevistas detalladas con exgobernadores de oposición y miembros de sus gabinetes, en las que los entrevistados identificaron consistentemente a la policía judicial estatal como el jugador principal en el desarrollo de redes informales de protección gubernamental para los cárteles a partir de mediados de los años ochenta.

Ernesto Ruffo (PAN), el primer alcalde de oposición de Ensenada (1986-1989), en el estado noroccidental de Baja California, reporta: "[Durante mi gobierno,] cuando los policías municipales [bajo mi cargo] detectaban la droga a pequeña escala y su comandante avisaba [a las autoridades competentes], los de la policía judicial del estado o la policía federal no hacían caso o desbarataban los operativos".[28] Según recuerda, los comandantes de la policía judicial estatal estaban simultáneamente "metidos en [actividades] de represión [política]" y a cargo de "tejer los vínculos con el narco". Cuando Ruffo se convirtió en el primer gobernador de oposición en Baja California (1989-1995), reconoció de inmediato que la policía judicial estatal, la delegación estatal de la PGR, y la policía federal eran los nodos institucionales clave desde los cuales los oficiales protegían las operaciones de trasiego de drogas y garantizaban que los capos tuvieran impunidad para prosperar en mercados ilícitos.

Alberto Cárdenas (PAN),[29] el primer gobernador de oposición en el estado occidental de Jalisco (1995-2001) describe así al gobierno priista que lo antecedió: "en Jalisco estaba [establecido] el narcopoder". Su primer procurador público, Jorge López,[30] es explícito respecto a la importancia de las redes de protección gubernamental informal para el desarrollo de la industria del narcotráfico: "El narco se consolida corrompiendo policías, procuradores y ministerios públicos".

Zeferino Torreblanca, miembro del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y primer gobernador de oposición en el estado sur de Guerrero (2005-2012) es igualmente explícito respecto al nexo político-criminal bajo el régimen de partido único: "Los gobiernos anteriores [del PRI] regulaban el crimen organizado" y "no había problemas entre cárteles porque todo estaba dominado por un grupo". Para Torreblanca, "los actores centrales" en la provisión de protección criminal eran "la policía judicial del estado y la procuraduría".[31] Lázaro Cárdenas Batel (PRD), el primer gobernador de oposición en el estado occidental de Michoacán (2001-2007), también subraya el papel preponderante que tuvieron los "comandantes de la policía judicial del estado" en la protección gubernamental de los cárteles bajo el gobierno priista.[32] Según ambos gobernadores, algunos agentes de la policía municipal eran informantes para los policías judiciales estatales que permitían las operaciones delictivas y, en colusión con funcionarios de la procuraduría estatal, descarrilaban las investigaciones para evitar la persecución judicial de los narcos.

A partir de nuestras entrevistas con este grupo de primeros gobernadores de oposición, la figura 2.2 brinda una panorámica de los actores institucionales clave en las redes

informales de protección que permitieron las operaciones de trasiego de drogas entre 1985 y 2006. Los jugadores centrales en esas redes eran oficiales de nivel alto y medio de la policía judicial estatal que reclutaban a funcionarios de los ministerios públicos y a directores del sistema penitenciario. También enrolaban a oficiales de la policía municipal y a miembros de la policía federal provenientes de las delegaciones estatales de la PGR para fungir de informantes. Si bien los actores nacionales y municipales formaban parte de esas redes multinivel, su papel era secundario y dependía de los oficiales estatales. Sin jurisdicción para lidiar con casos criminales y con armamento limitado, la policía municipal era demasiado débil para tener un papel principal en esas redes. Y si bien los crímenes relacionados con drogas eran jurisdicción exclusiva de las instituciones judiciales y policiales federales, la policía estatal era una mediadora clave en el momento de determinar si se procesaría a un delincuente y si el caso pasaría al nivel de la federación.[*3]

En resumen, aunque las fuerzas federales vinculadas con la DFS y los rangos altos del ejército tuvieron un papel clave en brindar protección para el desarrollo inicial de la industria del narcotráfico a finales de los años setenta y principios de los ochenta, los datos sobre la represión gubernamental y las entrevistas con la primera generación de gobernadores de oposición sugieren que las policías judiciales estatales, vinculadas con las procuradurías de los estados, se convirtieron en las piezas fundamentales que permitieron que los cárteles pasaran de ser actores nacionales poderosos a competidores notables en la industria global del narcotráfico a mediados de la década de 1980. Eso significa que, en la medida en la que el cambio político tuvo algún impacto importante en erosionar las redes informales de protección gubernamental para los cárteles de drogas durante los años noventa, fue el cambio político a nivel subnacional, en particular cambios en las gubernaturas y en las instituciones judiciales y policiacas estatales, lo que detonó las transformaciones importantes en la industria del narcotráfico en México.

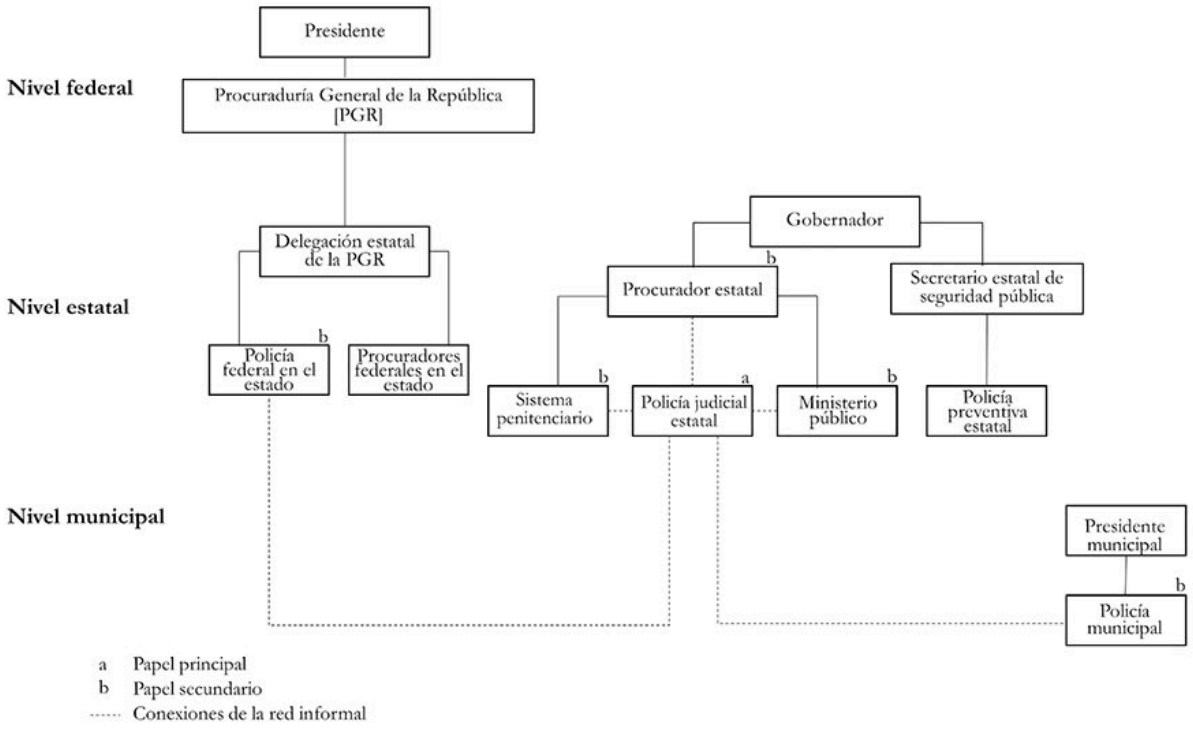


FIGURA 2.2 *Instituciones de gobierno con agentes involucrados en redes informales de protección de cárteles de drogas en México, 1985-2006*

LA TRANSICIÓN SUBNACIONAL A LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDISTA Y EL ADVENIMIENTO DE LA VIOLENCIA CRIMINAL

Como discutimos en el capítulo 1, el desplome de los regímenes autoritarios tiene el potencial de perturbar las redes de protección que permiten que los mercados ilícitos operen de forma efectiva y, por lo tanto, de crear turbulencia e incertidumbre en la zona gris de la criminalidad. Si esa incertidumbre generará guerras criminales o no depende en parte de lo que hagan las élites posautoritarias con los especialistas autoritarios en violencia, los protectores o reguladores del inframundo criminal. Si exponen a esos actores represivos y los retiran mediante procesos judiciales justos que formen parte de procesos de justicia transicional, o si transforman las prácticas institucionales del ejército y la policía por medio de reformas importantes al sector de la seguridad, restringen la zona gris de la criminalidad y reducen la probabilidad de una expansión violenta de la delincuencia en la era posautoritaria. Pero si las nuevas élites democráticas no instrumentan ninguna reforma importante que restrinja las prácticas represivas de los especialistas autoritarios en violencia y rompa los ciclos de impunidad, la probabilidad de que las nuevas instituciones democráticas terminen íntimamente entrelazadas con los mercados criminales es bastante alta.

Para entender hasta qué grado el derrumbe del régimen de partido único y la transición a una democracia multipartidista abrieron posibilidades para la violencia, destacamos dos características del cambio político en México. En primer lugar, las élites posautoritarias en

México renunciaron a cualquier tipo de proceso de justicia transicional y tampoco ejecutaron ninguna reforma importante al sector de la seguridad tras la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000. Como afirmamos en la introducción, México vivió una transición de elecciones no competitivas a competitivas sin desarrollar un Estado de derecho democrático; es decir, México transitó de un régimen autoritario a una democracia iliberal. En segundo lugar, la transición electoral a la democracia fue por vía federalista, pues las victorias de la oposición sucedieron primero en municipios y estados a principios de los años noventa, en la legislatura nacional a finales de esa misma década, y en la presidencia en el 2000. La competencia electoral y la alternancia de los partidos políticos en el gobierno a nivel subnacional sucedieron en un contexto en el que las instituciones judiciales y de seguridad que servían para reprimir disidentes políticos —y para crear redes informales de protección para los cárteles— no fueron reformadas.

Nuestro primer postulado es que el desplome de la hegemonía priista en los estados y la alternancia de partidos políticos en las gubernaturas durante los años noventa provocaron que se derrumbaran las redes informales de protección gubernamental de los cárteles y motivaron a los capos a crear ejércitos privados para defender sus rutas de narcotráfico. Como el crimen organizado no puede pasar un solo día sin protección,[33] sólo una milicia privada les permitiría a los cárteles defenderse de dos amenazas: las nuevas autoridades estatales de oposición y los cárteles rivales. Tras la alternancia en los gobiernos estatales, los capos no podían darse el lujo de esperar hasta que las cosas se asentaran para restablecer las redes de protección con los nuevos funcionarios de la policía y el sistema judicial. Ese retraso los dejaría vulnerables a incursiones de las autoridades estatales y de cárteles rivales. De ahí la necesidad de ejércitos privados que los protegieran de esa gran perturbación en la zona gris de la criminalidad.

La elección de autoridades de oposición y el nombramiento de nuevo personal en la procuraduría y la policía judicial estatales representaron una fuerte dosis de incertidumbre para los cárteles locales. Si bien los capos podían renegociar la protección informal con las nuevas autoridades —y lo hicieron—, les tomaría tiempo penetrar las redes de la oposición para corromper a los nuevos funcionarios. Como los gobernadores de oposición intentarían al principio diferenciarse del PRI enfatizando la lucha contra la corrupción y una agenda de derechos humanos, tener un ejército privado les permitiría a los cárteles defenderse en caso de que los nuevos gobernantes los atacaran repentinamente, y también podrían renegociar la protección con las nuevas autoridades usando balas en vez de sólo sobornos, como hacían antes.

La elección de autoridades de oposición y el desplome de las redes informales de protección gubernamental no sólo crearon bastante incertidumbre respecto del nuevo gobierno, sino que también hicieron que los cárteles locales se volvieran vulnerables a los ataques de sus rivales. Los ataques de otros cárteles serían inminentes, porque los grupos de narcotráfico no pueden dividirse fácilmente las preciadas rutas de trasiego de drogas. Lo más importante es que, tras la alternancia política subnacional y la remoción de los agentes estatales de seguridad que regulaban y protegían el inframundo criminal, los cárteles ya no podrían comprometerse creíblemente a respetar pactos entre capos.[*4] En ausencia de un tercer actor que arbitrara las disputas entre ellos, el desarrollo inmediato de un aparato de

seguridad privado les permitiría salvaguardar sus derechos de propiedad sobre las rutas de narcotráfico.

Por lo tanto, se esperaría que en el régimen mexicano posunipartidista:

H.1. La alternancia partidista en las gubernaturas *a)* contribuyó al desplome de las redes informales de protección gubernamental de los cárteles de drogas y *b)* motivó a los capos a desarrollar milicias privadas para proteger sus rutas de narcotráfico.

Nuestra segunda afirmación es que la alternancia partidista en estados con rutas de narcotráfico y la subsecuente proliferación de milicias privadas provocaron el estallido de guerras entre cárteles. Además de brindarles protección inmediata a los cárteles en estados con alternancia política y permitirles renegociar su protección con las nuevas autoridades, el desarrollo de las milicias privadas también hizo que los capos fueran capaces de desafiar el control de sus rivales sobre territorios de trasiego de drogas. Cuando un cártel sobrevive a la alternancia de partidos políticos en el poder y a la remoción de sus antiguos protectores, y logra crear un ejército privado poderoso para defender sus dominios, sus líderes pueden aprovechar la alternancia partidista en otros estados para enviar a sus milicias a intentar conquistar el territorio de sus rivales. En palabras de Lessing, las guerras entre cárteles son "guerras de conquista".[34]

Por lo tanto, se esperaría que en México:

H.2. La alternancia partidista en las gubernaturas provocó el estallido de guerras entre cárteles y de violencia criminal a gran escala.

La figura 2.3 resume nuestro argumento principal y esboza nuestra estrategia de investigación. Como se ilustra ahí, en secciones subsecuentes de este capítulo desarrollamos diferentes modelos estadísticos para poner a prueba la posible asociación entre la alternancia de partidos políticos en las gubernaturas y la violencia entre cárteles (H.2). En el capítulo 3, presentamos diferentes estudios de caso para evaluar si la alternancia política y la remoción de personal clave en las instituciones judiciales y policiacas estatales provocaron el desplome de las redes informales de protección gubernamental (H.1.a), el surgimiento de ejércitos privados (H.1.b) y el estallido de la guerra.

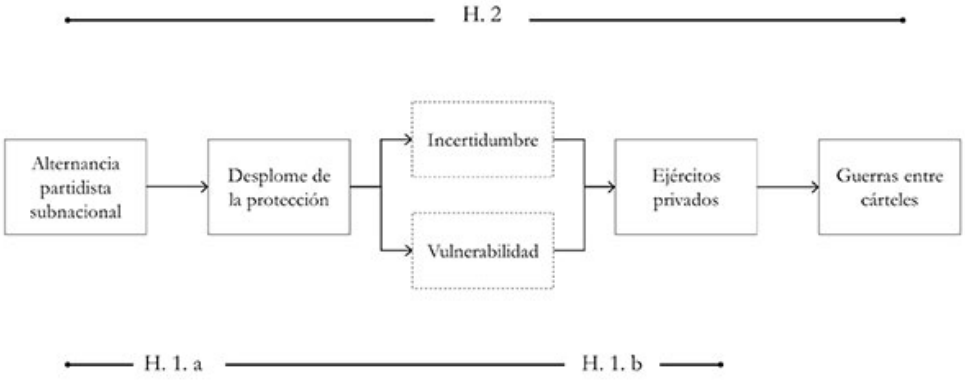


FIGURA 2.3 *Modelo explicativo de las guerras entre cárteles*

EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

Si bien la alternancia partidista a nivel subnacional y el fin de la protección pueden provocar guerras entre cárteles y violencia criminal a gran escala, los estudiosos del crimen y de la violencia han identificado varios factores alternativos que no podemos pasar por alto. A partir de las teorías clásicas de la economía y de la sociología del crimen, tres influyentes propuestas teóricas han servido de marco para la mayoría de los estudios empíricos: *1)* la competencia en los mercados ilícitos estimula la violencia criminal;[35] *2)* los grupos delictivos ejercen violencia cuando tienen acceso a armas[36] y a efectivos,[37] y *3)* los grupos del crimen organizado surgen cuando el Estado es débil[38] y se vuelven violentos cuando se combaten deficientemente.[39] Esa amplia variedad de factores habla de la posible naturaleza multicausal de las guerras entre cárteles, pero también invita a la confusión. Para evaluar estos factores de manera más efectiva, agrupamos las distintas explicaciones usando un marco teórico en el que suponemos que los cárteles de drogas son GCO que maximizan sus narcoganancias e intentan tener el control monopólico de los corredores de drogas. Entran en guerra cuando se enfrentan a amenazas externas que ponen en riesgo su territorio, cuando perciben oportunidades para expandir sus dominios o cuando tienen acceso a los recursos organizativos necesarios para luchar.*[5]

Amenazas

Los estudiosos de las narcoguerras en México se han concentrado sobre todo en los cambios en las políticas y prácticas informales del gobierno para explicar la variación en la narcoviolencia. Enfocándose en la protección gubernamental informal de los cárteles —al igual que nosotros— han sugerido que la pérdida de protección provoca competencia y guerra. A partir de las políticas federales para combatir el narcotráfico, otro argumento influyente sugiere que la adopción de malas estrategias de represión estatal contra los cárteles podría causar una reacción violenta y provocar guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles.

Pérdida de protección. Suponiendo que las autoridades federales fueran los actores principales en la protección de los cárteles de drogas, una teoría sugiere que la derrota del PRI a nivel nacional en 2000 inauguró una nueva era de conflictos territoriales violentos.[40] Una segunda teoría supone que la policía municipal era clave para la protección de los cárteles y sugiere que la competencia electoral municipal puso en riesgo el acceso de los cárteles a las redes de protección informal.[41] *[6] Una tercera teoría sugiere que la alternancia en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) socavó el papel del Estado en el narcotráfico y permitió que los cárteles regularan la industria de forma autónoma, por medio de la violencia.[42]

La afirmación de la primera teoría, que la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000 provocó la violencia entre cárteles, no logra explicar los conflictos territoriales que se desataron en el noroeste, en el noreste y en la costa del Pacífico durante los años noventa.[43] Debido a esa inconsistencia cronológica, lo único que se puede argumentar es que la alternancia nacional haya estimulado, pero no originado, las guerras entre cárteles. El segundo tipo de teorías, basadas en la competencia electoral a nivel municipal, no se enfrentan a ese problema de inconsistencia cronológica, pues México vivió un aumento importante en la competencia multipartidista a nivel municipal en los años noventa. El problema principal, no obstante, es que las autoridades municipales no pueden brindar una protección integral a los cárteles porque tienen armamento muy limitado[44] y porque carecen de jurisdicción sobre el narcotráfico (éste es responsabilidad de las autoridades federales y/o estatales). Si bien la teoría que se basa en la alternancia en todos los niveles de gobierno no sufre de las limitaciones de los primeros dos tipos, más adelante demostramos que exagera los efectos del nivel federal y del municipal, mientras que subestima el impacto de la política estatal.

Represión estatal. A partir del aumento importante de la narcoviolencia cuando el gobierno federal declaró la guerra a los cárteles en 2007 y desplegó al ejército en las principales regiones conflictivas del país, algunos académicos sugieren que la política de decapitación de cárteles —arrestar o matar a sus líderes— provocó crisis sucesorias, fragmentación y competencia al interior de las organizaciones, y un aumento drástico en la violencia.[45] Algunos estudiosos también sugieren que tras la democratización en 2000, las nuevas autoridades federales y municipales de oposición, ante el mandato electoral de enfrentar a los cárteles, les incautaron drogas y armas, lo que generó una reacción violenta.[46] Una formulación alternativa argumenta que cuando los gobiernos nacionales adoptan una represión condicionada y sólo agreden a los cárteles que los atacan, la violencia no aumenta de forma significativa; pero cuando los gobiernos siguen estrategias de represión incondicional y atacan a todos los cárteles, la violencia se vuelve particularmente intensa. Según Lessing, la adopción de una estrategia de represión incondicional, primero en 2005 y luego, de manera más decisiva, en 2007, explica el aumento drástico de la violencia en México.[47]

Los argumentos que se enfocan en la represión estatal pueden explicar la intensificación de la narcoviolencia —y los examinaremos más adelante en este libro—, pero no por qué entraron en guerra los cárteles. Su principal limitante es que los conflictos entre cárteles empezaron una década antes de la democratización nacional en 2000, en un contexto en el que las autoridades federales tenían una postura antinarcóticos meramente reactiva, a diferencia de las políticas proactivas que adoptaron a partir de 2006.[*7]

Oportunidades

Los estudios del crimen organizado y de la narcoviolencia se han concentrado en los cambios de los mercados de drogas y en la presencia o ausencia del Estado para explicar la competencia en los mercados ilícitos y el advenimiento de la violencia como resultado de oportunidades emergentes.

El cambio en los precios internacionales de las drogas. Algunos académicos han sugerido que los impactos exógenos sucedidos en la industria global del narcotráfico brindaron poderosos incentivos económicos para que los cárteles mexicanos lucharan por el control de los corredores de trasiego de drogas. Una teoría importante sugiere que el ataque abierto del gobierno colombiano a los cárteles de aquel país durante los años noventa y la oportunidad de ampliar sus negocios hizo que los cárteles mexicanos lucharan por controlar la producción de cocaína y el transporte de esa valiosa droga de Sudamérica a Estados Unidos.[48]

Si los cambios en los precios internacionales de las drogas debido al ataque contra los cárteles colombianos brindaron incentivos para que los cárteles mexicanos entraran en guerra por el control del trasiego de droga, deberíamos esperar que esta expansión de la industria del narco provocara el estallido simultáneo de guerras entre cárteles en todas las rutas de trasiego de drogas en México. Sin embargo, las guerras entre cárteles estallaron de manera desigual y secuencial durante 16 años, de 1990 a 2006. Ese patrón puntuado sugiere que quizás los impactos exógenos no iniciaron las guerras entre cárteles, sino que tan sólo contribuyeron a exacerbar los conflictos existentes.

Ausencia del Estado. Los estudiosos del crimen organizado —al igual que los estudiosos de las rebeliones armadas y de las guerras civiles[49]— llevan mucho tiempo argumentando que los GCO y las mafias surgen en países con una presencia débil del Estado, donde los capos se apoderan de las regiones ingobernadas.[50] En esos territorios sin autoridad estatal, los delincuentes usan la violencia para resolver sus disputas por mercados ilícitos, y la competencia entre criminales genera más violencia.

Aunque una explicación estadocéntrica podría ayudarnos a entender la expansión geográfica desigual de la violencia a gran escala en México, esta teoría se enfrenta a un obstáculo empírico importante: las guerras entre cárteles durante los años noventa y los dosmil se desataron en ciudades prósperas donde el Estado tenía más presencia, no donde estaba ausente. Ese patrón inusual, en el que la delincuencia está asociada con una mayor presencia estatal, sugiere que, a partir de nuestra discusión del nexo entre Estado y crimen en el capítulo 1, necesitamos superar la concepción generalizada en los estudios de la violencia política y el crimen organizado de que el Estado y los grupos armados están en una relación de suma cero, y comprender de otra manera la interacción entre los cárteles de drogas y el Estado.

Recursos organizativos

Ya sea que los cárteles decidan entrar en guerra en busca de ganancias o de protección, o que quieran aprovechar una oportunidad para expandir su territorio, necesitan soldados y armas para librar esos conflictos.

Soldados. Uno de los hallazgos más consistentes en la sociología del crimen muestra que los jóvenes de familias monoparentales que viven en las zonas urbanas marginadas de Estados Unidos se sienten atraídos hacia las pandillas y las organizaciones criminales, y suelen cometer violencia criminal letal.[51] Los sociólogos que analizan las guerras criminales en Latinoamérica han documentado que el deseo de movilidad social rápida, de estatus y de

respeto ha empujado a grandes cantidades de jóvenes de comunidades urbanas marginadas a convertirse en soldados de las narcoguerras.[52]

Si bien la disponibilidad estructural de jóvenes para librar guerras criminales puede explicar un aspecto crucial de la narcoviolencia en México, no puede explicar por sí misma por qué entraron en guerra los cárteles. Los jóvenes de zonas empobrecidas y los pandilleros pueden estar disponibles para luchar en conflictos territoriales a cambio de recompensas económicas, pero si los cárteles no tienen incentivos bélicos, los capos no desarrollarán ejércitos privados y los jóvenes no se convertirán en sus soldados. Por lo tanto, la disponibilidad de soldados puede explicar la duración de las guerras criminales, pero no el motor inicial de los cárteles para librarlas.

Armas. Ya que la mayoría de las armas de asalto en las narcoguerras mexicanas provienen de Estados Unidos, Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce evalúan el impacto que tuvo el final de la prohibición de armas de asalto en Estados Unidos en 2004 para la violencia criminal en los municipios mexicanos ubicados a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos.[53] Usando a California —el estado en el que se mantuvo la prohibición— como punto de comparación, muestran que los municipios mexicanos adyacentes a los estados en los que se levantó la prohibición, y en los que los cárteles tenían acceso a armas de asalto, sufrieron un aumento significativo en la violencia criminal a partir de 2004.

Aunque la disponibilidad de armas pueda explicar la evolución de las narcoguerras, no puede explicar los incentivos de los cárteles para luchar. De hecho, los cárteles del noroeste de México —el Cártel de Tijuana, el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Juárez— crearon milicias privadas y entraron en guerra cuando inició la prohibición de armas de asalto, en 1994. Dube, Dube y García-Ponce reconocen este punto y complementan su argumento sobre la relación entre la disponibilidad de armas de asalto estadounidenses y narcoviolencia en México arguyendo que la motivación inicial de los cárteles provino del desplome de las redes informales de protección gubernamental en los municipios fronterizos, seguido por la competencia electoral municipal en los años noventa.[54]

En la siguiente sección usamos modelos de regresión multivariada para poner a prueba nuestra afirmación sobre el impacto de la alternancia partidista a nivel subnacional en el advenimiento de las guerras entre cárteles y compararla con las explicaciones alternativas. Posteriormente, usando técnicas cuasiexperimentales, nos concentraremos exclusivamente en el impacto de la alternancia partidista en la narcoviolencia, para evaluar si el desplome del régimen de partido único y la transición a la competencia multipartidista tuvieron un efecto causal en la violencia entre cárteles.

Evidencia cuantitativa I: modelos de regresión multivariada

Violencia entre cárteles

En los años noventa, luego de una década de coexistencia pacífica durante la cual alcanzaron prominencia internacional en la industria del narcotráfico, los cárteles mexicanos

entraron en guerra. A partir de la base de datos VCM, analizamos 4 257 homicidios perpetrados por los cárteles y sus socios criminales entre 1995 y 2006. La VCM reporta homicidios resultantes de conflictos entre cárteles; no se trata de asesinatos perpetrados por delincuentes comunes.*8

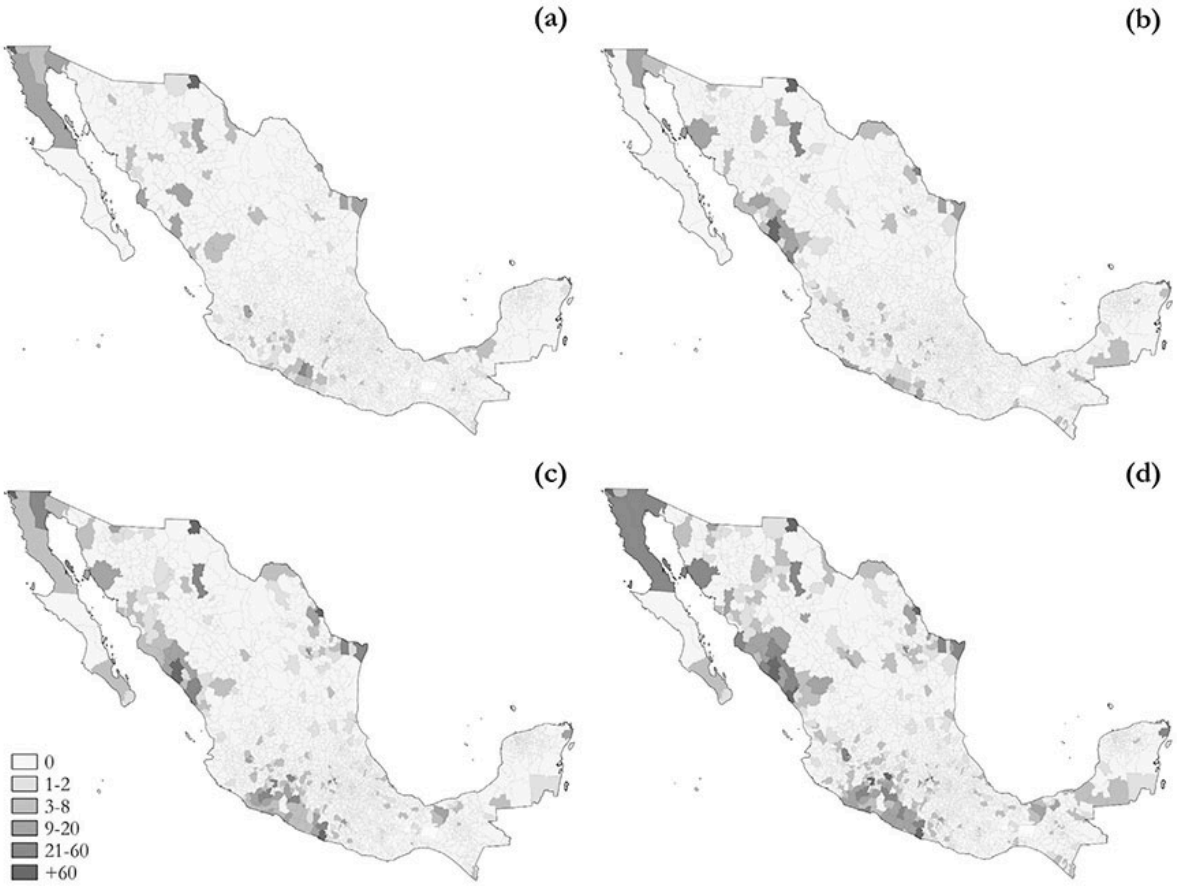
Las guerras entre cárteles estallaron en el norte de México a principios de los años noventa, pero la violencia no tardó en expandirse a otras partes del país. Como se aprecia en el mapa 2.I.a, los primeros conflictos importantes entre cárteles estallaron en los estados de Baja California, Chihuahua y Sinaloa, en el noroeste de México, donde el Cártel de Tijuana, el de Juárez y el de Sinaloa libraron importantes conflictos territoriales.[55] Las guerras entre cárteles se extendieron a lo largo de los años noventa hacia estados bajo el control del Cártel de Sinaloa, incluyendo Jalisco, en la costa del Pacífico.[56] Como muestra el mapa 2.I.b, en los estados nororientales de Tamaulipas y Nuevo León, dos bastiones del Cártel del Golfo, la violencia apareció por primera vez a finales de los años noventa, cuando el Cártel de Sinaloa intentó apropiarse de esos territorios.[57] Como revela el mapa 2.I.c, en el estado occidental de Michoacán y el estado sudoccidental de Guerrero, en la costa del Pacífico, la violencia entre cárteles estalló en los dosmil, cuando el Cártel del Golfo y su ejército privado, Los Zetas, intentaron desplazar a los sinaloenses.[58] Como muestra el mapa 2.I.d, para 2006, México vivía varias guerras entre cárteles.

La intensidad de la violencia entre cárteles en el municipio *i* y en el año *t* es nuestra variable dependiente. Como indicador de la violencia entre cárteles, usamos un conteo municipal de narcohomicidios que cubre todos los municipios mexicanos (N = 2 018) entre 1995 y 2006.*9 Debemos señalar que si bien los datos de homicidios suelen incluir todas las muertes reportadas por las autoridades judiciales, aquí sólo analizamos los asesinatos directamente atribuibles a los cárteles de drogas.*10

La alternancia partidista a nivel subnacional y la pérdida de protección estatal

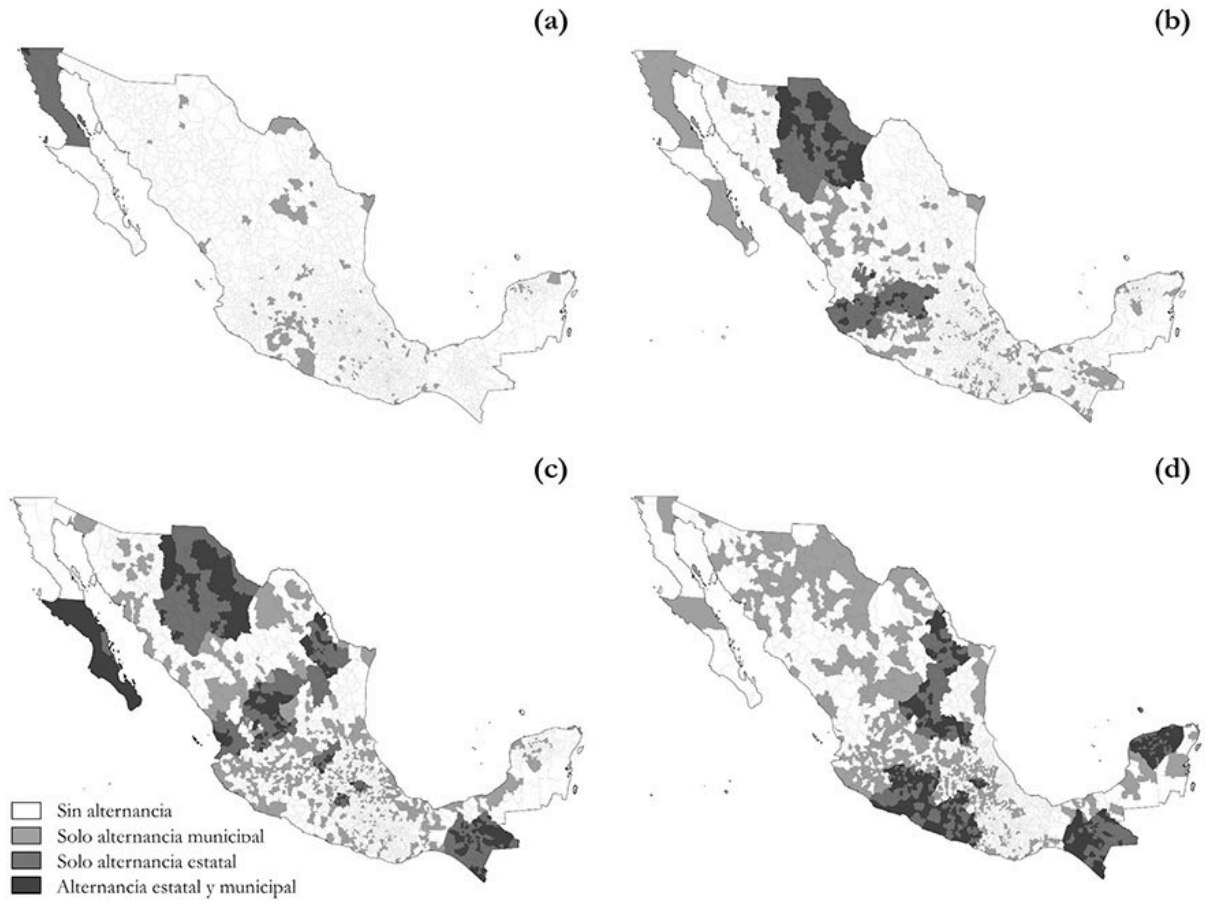
La alternancia partidista en las gubernaturas es nuestra variable explicativa clave. Usamos una variable dicotómica, *Alternancia estatal*, para identificar todos los municipios en los estados donde cambió el partido en la gubernatura.[59] Asignamos un valor de 0 a los municipios donde el PRI se mantuvo en la gubernatura y de 1 donde resultó electo un gobernador de otro partido. Los gobernadores son elegidos por periodos de seis años, por lo que asignamos un valor de 1 a cada año en el que un partido distinto al PRI gobernó durante el sexenio. Como asociamos la rotación de partidos políticos en la gubernatura con el desplome de las redes informales de protección, cuando se reelige el mismo partido de oposición (por ejemplo, el PAN en Baja California), ya no consideramos que sea un caso de rotación del poder y marcamos el segundo o tercer sexenio con un 0 hasta que llegue un partido nuevo al poder. Esta especificación supone *1)* que las rotaciones más significativas en el personal de nivel medio y alto en la procuraduría estatal y en las fuerzas policiales sucedieron cuando se alternaron los partidos, y *2)* que los cárteles lograron reconstruir

redes subnacionales de protección con los gobernadores de oposición, y que cualquier rotación posterior podría provocar un estallido de violencia.*[11]



MAPA 2.I.a *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 1995-1998*
MAPA 2.I.b *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 1999-2002*
MAPA 2.I.c *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 2003-2006*
MAPA 2.I.d *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 1995-2006*

Como indicador alternativo, creamos un índice ordinal de alternancia subnacional, *Índice de alternancia subnacional*, que identifica los municipios con rotación partidista en la gubernatura y la presidencia municipal.[60] El índice admite valores entre 0 y 3. Consideramos cuatro combinaciones de alternancia. Los municipios sin alternancia en la gubernatura ni la presidencia municipal, donde el PRI gobernaba en ambos niveles, reciben un 0. Los municipios con un nuevo presidente municipal, pero sin un nuevo gobernador, reciben un 1, y los municipios donde un nuevo partido ganó la gubernatura, pero el PRI se mantuvo en la presidencia municipal, reciben un 2. Finalmente, los municipios con alternancia dual reciben un 3. Esta especificación supone que la alternancia partidista a nivel estatal y municipal puede tener un impacto en la violencia entre cárteles porque los funcionarios en ambos niveles son importantes para brindar protección a los cárteles.



MAPA 2.II.a *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 1991*
MAPA 2.II.b *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 1996*
MAPA 2.II.c *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 2001*
MAPA 2.II.d *Geografía de la alternancia partidista subnacional en México, 2006*

Los mapas 2.II.a-2.II.d muestran la evolución geográfica de la alternancia estatal y municipal en México en distintos momentos: 1991, 1996, 2001 y 2006. Antes de 1988, el PRI había ganado todas las gubernaturas en los 31 estados mexicanos, y casi todas las elecciones municipales desde su fundación en 1929. Pero, como muestran los mapas, entre 1989 y 2006, México vivió una revolución democrática subnacional:[61] el PAN, de centroderecha, ganó nueve gubernaturas; el PRD, de centroizquierda, ganó seis, y dos terceras partes de los municipios mexicanos tuvieron una rotación partidista en el poder.[*12] Exploramos si la expansión desigual de las trayectorias de alternancia partidista tuvo algún impacto en el estallido de las guerras entre cárteles.

Explicaciones alternativas y controles

En nuestro análisis probamos explicaciones alternativas para entrar en guerra y controlamos por ciertos factores asociados con los recursos organizativos y las amenazas y oportunidades.

***Amenazas I: Protección*.** Para evaluar el papel probable de la alternancia municipal y la nacional en el desplome de las redes de protección gubernamental, incluimos una variable dicotómica, *Alternancia municipal*, que identifica municipios con rotación en el partido en el poder. También incluimos una variable dicotómica, *Alternancia nacional*, para identificar los años posteriores a la derrota del PRI en la presidencia.

Amenazas II: Represión estatal. Para probar los argumentos de las actividades represivas del Estado contra los cárteles, usamos la base de datos VCM para incluir un conteo de capos encarcelados o muertos, *Decapitación de dirigencia*. Por cada capo eliminado, asignamos un valor de 1 a todos los municipios del estado natal del cártel.

Oportunidades I: El cambio de los precios internacionales de las drogas. Para abordar la formulación de que los cárteles entraron en guerra en respuesta a impactos exógenos en los mercados internacionales de drogas, corrimos la prueba usando el cambio porcentual del *Precio internacional al menudeo de la cocaína* durante los cinco años anteriores.[62]

Oportunidades II: Ausencia del Estado. Para probar la presencia del Estado, usamos la cantidad de *Agentes del ministerio público por 10 000 habitantes*[*13] por municipio.[*14]

***Recursos organizativos I: Soldados*.** Para probar la afirmación de que la falta de cohesión social en comunidades urbanas marginadas empuja a los jóvenes a cometer actividades criminales violentas, controlamos por la parte municipal de la *Población de 15 a 34 años de edad*, la proporción municipal de *Hogares monoparentales* y la *Proporción de sexos* del municipio.[*15] También controlamos por el coeficiente de Gini municipal en *Desigualdad de ingresos* para evaluar la hipótesis sobre la delincuencia aspiracional.[63]

Recursos organizativos II: Armas. Finalmente, para probar la disponibilidad de armas, usamos una variable dicotómica para identificar los años después de la *Expiración de la prohibición de armas de asalto en Estados Unidos* en 2004.

Controlamos por siete regiones geográficas —*Norte, Norte-centro, Centro, Golfo, Pacífico, Suroeste* y *Sureste* (categoría de referencia)— y usamos el logaritmo natural de la población como variable de exposición.

Para las pruebas estadísticas usamos modelos binomiales negativos (BN), la técnica de modelado más apropiada para datos de conteo cuando las observaciones no son independientes y están sobredispersas. Corrimos modelos de efectos aleatorios porque algunas de las variables independientes clave no varían durante varios años consecutivos, lo que hace que los efectos fijos sean inapropiados. Y transformamos los coeficientes en cocientes de tasas de incidencia (CTI) para facilitar una interpretación sustantiva.

Resultados

Los resultados, resumidos en la tabla 2.1, sugieren de forma contundente que la alternancia de partidos políticos en las gubernaturas es un predictor poderoso de la violencia entre cárteles en México durante el periodo 1995-2006.

El modelo 1 presenta nuestros resultados base. Controlando sólo por las regiones geográficas subnacionales, descubrimos que la violencia entre cárteles en los municipios de estados con alternancia partidista en la gubernatura fue 55.3% más alta que en los

municipios de estados que se mantuvieron bajo el PRI (CTI = 1.553). Se trata de lugares donde sospechamos que los cárteles perdieron su protección como resultado de la rotación partidista en la gubernatura.

Pero los cárteles pueden quedar desprotegidos y de todos modos no crear un ejército si no tienen acceso a efectivos y armas, es decir, a los recursos organizativos necesarios para entrar en guerra. Los resultados del modelo 2 muestran que después de controlar por esos factores, la rotación de partidos políticos en las gubernaturas sigue siendo un predictor fuerte de la narcoviolencia: los municipios de estados con alternancia partidista tuvieron 63.2% más violencia entre cárteles en promedio (CTI = 1.632) que los que se mantuvieron bajo el control del PRI.

Considerando todas las amenazas posibles y los recursos organizativos necesarios para entrar en guerra, los resultados del modelo 3 muestran el efecto de la alternancia partidista a nivel estatal en presencia de la alternancia municipal y nacional.*[16] Para facilitar la interpretación sustantiva de estos resultados, la figura 2.4 ofrece una representación gráfica de los hallazgos principales del modelo. Muestra los cocientes de tasas de incidencia de la violencia según la alternancia partidista a niveles distintos. Vale la pena señalar que las variables no son estadísticamente significativas cuando los intervalos de confianza cruzan la línea de cero. Sobresalen tres hallazgos principales. En primer lugar, la rotación de partidos políticos a nivel estatal sigue siendo un predictor fuerte de la violencia entre cárteles: la violencia en los municipios de estados con alternancia partidista en la gubernatura fue 62.7% más alta que en los municipios de estados que permanecieron bajo el control del PRI (CTI = 1.627). En segundo lugar, la alternancia municipal no es estadísticamente significativa.*[17] En tercero, la alternancia nacional es un predictor significativo de violencia y tiene un efecto sustancial fuerte: comparados con lo que sucedía antes del 2000, los municipios sufrieron 70.2% más violencia (IRR = 1.702) tras la alternancia a nivel nacional. Nos gustaría señalar, sin embargo, que ya que la alternancia nacional no puede explicar la violencia entre 1995 y 2000, la derrota del PRI en la presidencia sólo puede explicar la intensificación de la violencia, no su inicio. Si cambiamos el enfoque de la pérdida de protección tras la alternancia partidista a los ataques directos del Estado, los resultados muestran que la remoción de la dirigencia no tuvo ningún efecto consistente en la violencia entre cárteles.*18

TABLA 2.1 *Alternancia partidista a nivel subnacional y violencia entre cárteles en México, 1995-2006 (efectos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)*

	Modelo 1		**Modelo 2**		**Modelo 3**		**Modelo 4**	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Amenazas								
Alternancia estatal	0.440***	1.553	0.490***	1.632	0.487***	1.627	0.583***	1.791

	[0.083]	[0.082]		[0.083]		[0.082]	
Alternancia municipal				0.094	1.098	0.062	1.064
				[0.069]		[0.069]	
Alternancia nacional				0.532***	1.702	0.740***	2.096
				[0.079]		[0.079]	
Decapitación de dirigencia				-0.188***	0.828	-0.077	0.926
				[0.067]		[0.070]	
Oportunidades							
△Precio internacional al menudeo de la cocaína						0.045***	1.046
						[0.003]	
Agentes del ministerio público por 10 000 habitantes						0.143***	1.154
						[0.047]	
Recursos organizativos							
Población 15-34 años de edad		0.045***	1.046	0.064***	1.066	0.013	1.013
		[0.014]		[0.016]		[0.016]	
Hogares monoparentales		0.105***	1.111	0.126***	1.134	0.093***	1.098
		[0.014]		[0.014]		[0.014]	
Proporción de sexos		0.091***	1.096	0.099***	1.104	0.090***	1.094
		[0.012]		[0.013]		[0.012]	
Desigualdad de		1.496*	4.465	2.297***	9.943	0.851	2.342

ingresos								
			[0.810]		[0.845]		[0.828]	
Expiración de la prohibición de armas de asalto en Estados Unidos			0.882*** [0.070]	2.416				
Controles geográficos								
Norte	1.715***	5.559	1.852***	6.374	1.868***	6.473	1.746***	5.734
	[0.322]		[0.341]		[0.343]		[0.343]	
Norte-centro	-0.628	0.534	-0.029	0.971	0.042	1.042	-0.124	0.883
	[0.384]		[0.410]		[0.413]		[0.412]	
Centro	0.07	1.072	0.527	1.694	0.58	1.787	0.537	1.710
	[0.335]		[0.358]		[0.361]		[0.360]	
Golfo	0.808***	2.244	1.011***	2.749	1.004***	2.730	1.034***	2.813
	[0.335]		[0.355]		[0.357]		[0.357]	
Pacífico	1.573***	4.820	1.962***	7.114	2.011***	7.470	1.912***	6.770
	[0.325]		[0.352]		[0.356]		[0.355]	
Suroeste	1.182***	3.261	1.412***	4.103	1.410***	4.097	1.336***	3.804
	[0.329]		[0.352]		[0.355]		[0.354]	
Constante	-15.104***		-28.855***		-31.074***		-25.819***	
	[0.318]		[1.715]		[1.810]		[0.354]	
Observaciones	24 023		23 830		23 830		23 830	
Log-verosimilitud	-4 323.363		-4 161.406		-4 212.754		-4 111.013	
BIC	8 747.594		8 473.992		8 596.846		8 413.52	

Errores estándar entre corchetes.
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

Si incluimos las oportunidades en el análisis, los resultados del modelo 4 revelan que al añadir motivos económicos asociados con cambios en el precio internacional de la cocaína, la alternancia partidista se vuelve un predictor más potente de violencia entre cárteles: los municipios de estados con alternancia partidista en la gubernatura sufrieron 79.1% más violencia que los municipios en estados sin ella. Vale la pena señalar que la fluctuación del precio internacional de la cocaína tuvo un efecto neto grande: un incremento de una unidad en el cambio porcentual del precio internacional de la cocaína produjo 4.6% más violencia (CTI = 1.046). Estos resultados sugieren que si bien la rotación partidista y la pérdida de protección gubernamental les dio a los cárteles un incentivo para crear ejércitos privados para defender su territorio, es posible que los aumentos en el precio de la cocaína los motivara a usarlos para conquistar territorios nuevos.

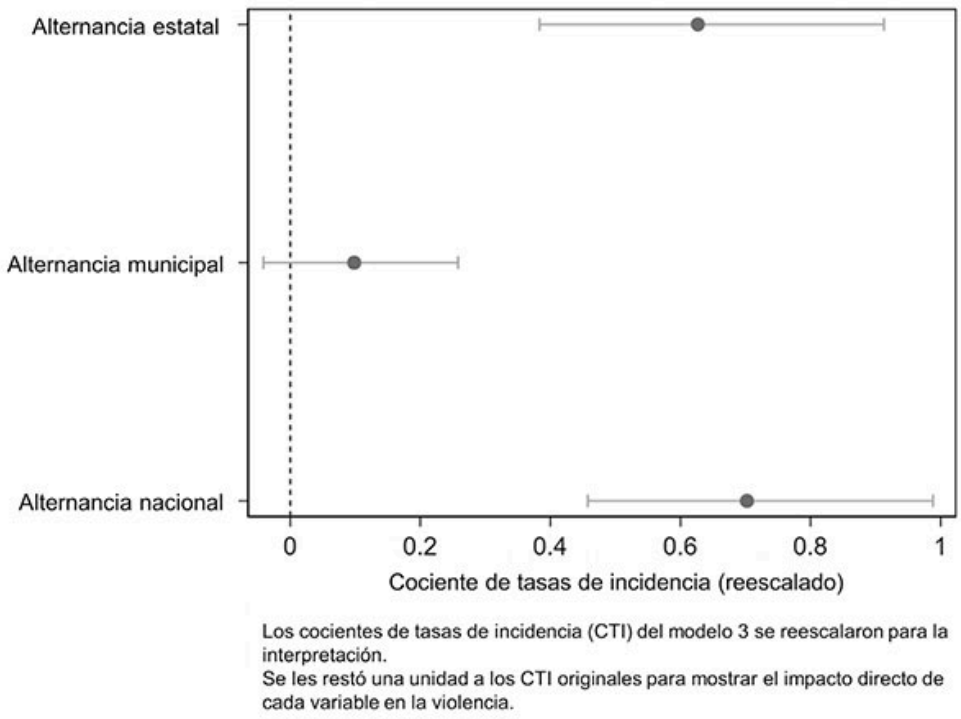


FIGURA 2.4 *Impacto de la alternancia partidista en la violencia entre cárteles en México, 1995-2006*

Tomar en cuenta otras fuentes de oportunidades arroja hallazgos sorprendentes. Los resultados del modelo 4 muestran que los municipios con más ministerios públicos eran más —y no menos— propensos propensos a la violencia entre cárteles. El hecho de que la mayor presencia judicial estatal esté asociada con mayor violencia criminal es consistente con el supuesto teórico sobre las distintas formas de colusión entre GCO y agentes del Estado. Lo que sugiere este hallazgo es que en los sistemas judiciales corruptos, en los que los agentes de las fuerzas del orden están coludidos con el crimen organizado —como en el mexicano—, la presencia de procuradores o de agentes de policía suele estar asociada con mayor criminalidad y violencia.

Los resultados de los modelos reportados en la tabla 2.1 sugieren que, según lo que esperaríamos a partir de los vastos estudios sociológicos sobre violencia criminal, los factores organizativos sí importan: la violencia entre cárteles fue más intensa en municipios donde había jóvenes de hogares monoparentales que estaban dispuestos a pelear y a partir de que los cárteles tuvieron acceso a armas de asalto.*19

Tendencias temporales

Si es verdad que al retirar a personal clave del sistema judicial y policiaco, los gobernadores de oposición desmantelaron involuntariamente las redes informales de protección gubernamental de los cárteles, entonces deberíamos observar un aumento importante en la violencia entre cárteles durante el primer año de gobierno de la oposición. Para evaluar las tendencias temporales, creamos una variable de conteo que identificara cada uno de los seis años de un gobernador en el poder, *Ciclo de gubernatura*. Para facilitar el análisis, marcamos el primer año en el poder con un 0. Después evaluamos la evolución de la violencia tras una rotación partidista en la gubernatura por medio de la interacción *Alternancia estatal × Ciclo de gubernatura*.*20

Los resultados en la tabla 2.2 revelan un aumento notorio en la violencia entre cárteles durante el primer año de un gobierno opositor. El modelo 1 muestra un aumento importante en la violencia inmediatamente después de la rotación partidista en una gubernatura. En este modelo de interacción, el coeficiente de la variable *Alternancia estatal* muestra que cuando *Ciclo de gubernatura* es igual a 0 —es decir, durante el primer año en funciones de un gobernador de oposición—, la violencia aumenta un 53.5% (CTI = 1.535). La interacción *Alternancia estatal × Ciclo de gubernatura* muestra que tras el aumento significativo en la violencia durante el primer año en funciones de un gobernador de oposición, la violencia aumenta ligeramente a una tasa anual del 6.6% (CTI = 1.066) durante el resto de su sexenio. Ese resultado sugiere que los cárteles entraron en guerra durante el primer año tras la rotación partidista en la gubernatura. Usamos ese hallazgo para guiar nuestras entrevistas cualitativas con los primeros gobernadores de oposición. Como reportamos en el siguiente capítulo, todos los gobernadores recién electos confirmaron de forma independiente ese aumento inusual en la violencia durante sus primeras semanas y meses en funciones.

TABLA 2.2 *Evaluación de la evolución de la violencia tras la alternancia partidista, 1995-2006 (modelo binomial negativo de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)*

	Modelo 1	
	Coeficiente	CTI
Amenazas		

	Modelo 1	
	Coeficiente	**CTI**
Alternancia estatal	0.428***	1.535
	[0.129]	
Ciclo de gubernatura	-0.029	0.972
	[0.024]	
Alternancia estatal × Ciclo de gubernatura	0.064*	1.066
	[0.038]	
Alternancia municipal	-0.01	0.990
	[0.105]	
Ciclo de presidencia municipal	-0.123*	0.885
	[0.051]	
Alternancia municipal × Ciclo de presidencia municipal	0.061	1.063
	[0.078]	
Alternancia nacional	0.744***	2.104
	[0.079]	
Decapitación de dirigencia	-0.096	0.908
	[0.071]	
Oportunidades		
△Precio internacional al menudeo de la cocaína	0.046***	1.047
	[0.003]	
Agentes del ministerio público por 10 000 habitantes	0.142***	1.153
	[0.048]	
Recursos organizativos		
Población 15-34 años de edad	0.015	1.015
	[0.016]	
Hogares monoparentales	0.095***	1.100

	Modelo 1	
	Coeficiente	**CTI**
	[0.014]	
Proporción de sexos	0.092***	1.097
	[0.012]	
Desigualdad de ingresos	0.812	2.253
	[0.829]	
Controles geográficos	SÍ	
Constante	-25.905***	
	[1.782]	
Observaciones	23 830	
Log-verosimilitud	-4 105.512	
BIC	8 442.835	

Errores estándar entre corchetes.
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

Evidencia cuantitativa II: modelos de control sintético

Si bien nuestros distintos modelos estadísticos multivariados han mostrado una asociación robusta entre la alternancia partidista en las gubernaturas y la intensidad de la violencia entre cárteles en México, quedan dos retos antes de poder afirmar que se trata de un efecto causal. Podría suceder que la violencia criminal cause la alternancia partidista (en vez de lo contrario, como afirmamos) y que algunas covariables desconocidas (que no podemos medir) expliquen tanto la alternancia partidista como las guerras entre cárteles. Para abordar esos desafíos, usamos el método de control sintético, una técnica cuasiexperimental que nos permite aislar el impacto de la alternancia partidista en el estallido y la evolución de la violencia entre cárteles en un estado con alternancia y, después, comparar ese impacto con la violencia en un caso contrafactual.[64] Primero explicamos la lógica del modelo, después reportamos nuestros resultados usando dos casos: Michoacán y Guerrero.

El método de control sintético

El método de control sintético (MCS) es una técnica cuasiexperimental desarrollada para el análisis de muestras pequeñas y que es particularmente apropiada para el estudio del efecto

causal de cambios importantes de políticas públicas en una unidad específica. Usando un marco contrafactual, el MCS permite el estudio de una "unidad tratada" contra una "unidad sintética" (o un caso no tratado artificial que sirve de contrafactual). La unidad sintética se construye usando un "banco de donantes" de casos similares a la unidad tratada. En nuestro estudio, la unidad tratada sería un estado mexicano *x* con alternancia partidista en la gubernatura, y la unidad no tratada sería cualquier estado que aún no haya vivido la alternancia partidista y que comparta ciertos rasgos importantes con *x* que estén asociados con el estallido de la violencia. Con el MCS construimos *x sintético* usando la media ponderada de los casos del banco de donantes que más se parecen al estado *x*. El principal resultado del MCS es una representación gráfica que compara la evolución de la variable de resultado (es decir, la evolución temporal de la violencia entre cárteles durante un periodo significativo de tiempo) para el estado *x* contra *x sintético*. Si hay una brecha entre los dos casos tras la introducción del impacto político (es decir, la alternancia partidista en la gubernatura), podemos concluir que el cambio político sí tuvo un efecto causal en la variable de resultado.

Para probar el impacto causal de la alternancia partidista en la gubernatura en la intensidad de la violencia entre cárteles, usamos el estado occidental de Michoacán y el estado sureño de Guerrero. Se trata de dos casos de alternancia hacia la izquierda. Si bien el estallido de guerras entre cárteles tras la alternancia partidista afectó a los partidos de oposición independientemente de que fueran de izquierda o de derecha (ver el capítulo 3), usamos estos casos de estados izquierdistas porque las alternancias hacia la derecha sucedieron sobre todo a principios de los años noventa, y las de izquierda, durante los dosmil. El MCS funciona mejor cuando hay una serie de tiempo relativamente larga antes del tratamiento. Como nuestra base de datos inicia en 1995, nuestra única opción era elegir los casos de izquierda. En el capítulo 3, el análisis detallado de los casos de alternancia partidista hacia la derecha y hacia la izquierda será más equilibrado. En cualquier caso, los modelos MCS que discutimos ahora sí nos permiten aislar el efecto causal de la alternancia en la violencia criminal.

Michoacán

Después de casi siete décadas de priismo ininterrumpido en la gubernatura, Michoacán tuvo su primera alternancia partidista en 2002, cuando Lázaro Cárdenas Batel, del izquierdista PRD, ganó la gubernatura. Usamos 2002 como nuestro año de tratamiento y comparamos la evolución de la violencia entre cárteles en Michoacán contra el Michoacán *sintético*. Construimos este último usando un banco de donantes de 14 estados que no habían tenido alternancia partidista en la gubernatura.[*21] Esos estados se parecían a Michoacán en los siguientes ámbitos: proporción de sexos, proporción de hogares monoparentales, proporción de población entre 15 y 34 años de edad, coeficiente de Gini, número efectivo de partidos,[*22] agentes del ministerio público por 100,000 habitantes, cantidad de agencias y agentes de la procuraduría, población total y un rezago de un año en la violencia entre cárteles.

La tabla 2.3 muestra el peso de cada estado en el banco de donantes del Michoacán *sintético*. Un mayor peso indica que el estado se parecía más a Michoacán en términos de las características pretratamiento que están más asociadas con las dinámicas de la violencia entre cárteles. Como muestran los resultados de la tabla 2.3, Guerrero y el Estado de México son los dos estados que más se parecían a Michoacán, y por lo tanto brindaron los datos para crear el caso *sintético*. El peso de los demás estados en el banco de donantes es igual a 0.

La tabla 2.4 brinda una comparación de las características pretratamiento de Michoacán con las del Michoacán *sintético*. En general, el resultado muestra una gran afinidad entre Michoacán y su contraparte sintética. Eso significa que, antes del tratamiento (la alternancia partidista en la gubernatura en 2002), había un alto grado de parecido entre Michoacán y el caso contrafactual artificial.

TABLA 2.3 *Ponderadores sintéticos del banco de donantes usado para crear al Michoacán sintético*

Estado	**Ponderador de control sintético**
Campeche	0
Coahuila	0
Colima	0
Durango	0
Guerrero	0.65
Hidalgo	0
Estado de México	0.349
Oaxaca	0
Puebla	0
Quintana Roo	0
San Luis Potosí	0
Sonora	0
Tabasco	0
Veracruz	0

La figura 2.5 muestra la trayectoria de la violencia entre cárteles en Michoacán (línea sólida) y en el Michoacán *sintético* (la línea punteada) para el periodo 1995-2006. Como

muestra la figura, durante el periodo pretratamiento —entre 1995 y 2002, cuando seguía en el poder el PRI—, la violencia entre cárteles en el Michoacán *sintético* se acerca bastante a la trayectoria de la violencia en Michoacán. Eso sugiere que el Michoacán *sintético* es un predictor razonable de la cantidad de asesinatos entre cárteles que de hecho sucedieron en Michoacán antes de la victoria de la oposición en las elecciones estatales. Sin embargo, como revela la figura 2.5, a partir de la derrota del PRI en 2002 y de la rotación partidista, las dos líneas empiezan a divergir: después de una brecha inicial en 2002 y 2003, a partir de 2004, el Michoacán *sintético* tuvo un nivel de violencia entre cárteles consistentemente bajo, mientras que la violencia en Michoacán se disparó. Para 2006, cuatro años después de la alternancia partidista, la violencia entre cárteles en Michoacán era el doble de alta que en el escenario contrafactual.[*23]

TABLA 2.4 *Medias de los predictores de violencia entre cárteles antes de la alternancia partidista para Michoacán (tratado) y el Michoacán sintético*

	Tratado	**Sintético**
Proporción de sexos	92.993	95.299
Hogares monoparentales (%)	20.882	21.841
Población de entre 16 y 34 años de edad (%)	34.116	34.326
Coeficiente de Gini	0.496	0.454
Número efectivo de partidos (media)	2.09	1.922
Agentes del ministerio público por 100 000 habitantes	1.115	1.068
Agencias del ministerio público (conteo)	94.5	81.49
Agentes del ministerio público (conteo)	218.833	332.244
Población total	3 946 433	6 389 384
Rezago de un año de violencia entre cárteles	19	18.09

Nota: Reportamos la media de la muestra del banco de donantes.

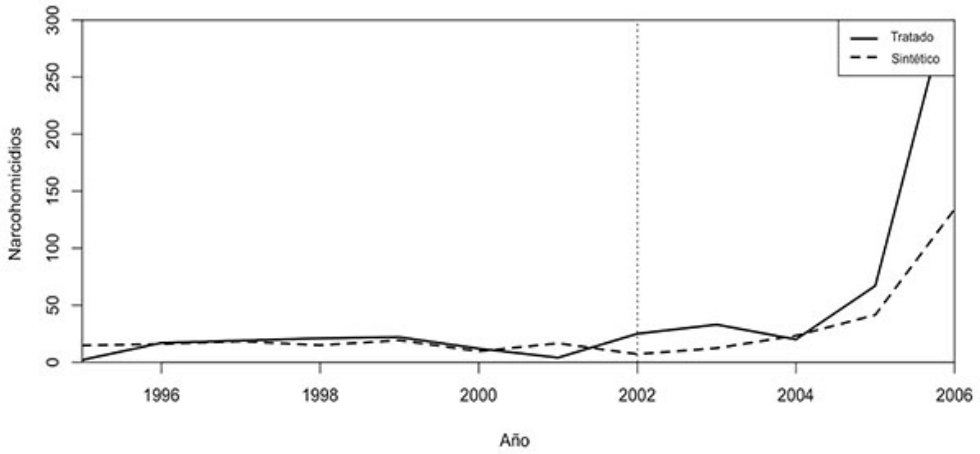


FIGURA 2.5 *Tendencias en la violencia entre cárteles: Michoacán y el Michoacán sintético*

En un contexto en el que las élites mexicanas posautoritarias no hicieron un proceso importante de justicia transicional ni iniciaron reformas al sector de la seguridad que habrían reducido y mantenido bajo control la zona gris de la criminalidad, cualquier cambio político democrático implicó un cambio importante en el equilibrio del poder en el inframundo criminal, lo que despertó incentivos para resolver disputas por medio de la guerra.[*24] Como explicaremos en el capítulo 3, la alternancia partidista en la gubernatura de Michoacán —y la decisión del nuevo gobernador de retirar a mandos medios y altos de la procuraduría y la policía judicial estatales— socavó las redes tradicionales de protección gubernamental para el Cártel de Sinaloa, lo que lo volvió vulnerable a ataques de sus rivales. Sin un tercer actor que arbitrara el conflicto, Michoacán —sitio clave para el cultivo de marihuana y para la producción y tráfico de heroína y de drogas sintéticas— no tardó en quedar inmerso en sangrientos conflictos territoriales.

Guerrero

El estado sur de Guerrero tuvo su primera alternancia partidista en la gubernatura en 2005, cuando Zeferino Torreblanca, del PRD, derrotó al PRI tras más de siete décadas de régimen unipartidista en el estado. Usamos el 2005 como nuestro año de tratamiento. El banco de donantes para crear al Guerrero *sintético* incluye a 12 estados que no habían tenido alternancia partidista en la gubernatura[*25] y que se parecían a Guerrero en los mismos ámbitos que usamos para construir al Michoacán *sintético*.

La figura 2.6 muestra la trayectoria de la violencia entre cárteles en Guerrero y en su contraparte *sintética* durante el periodo 1995-2006. La línea sólida representa el caso tratado —Guerrero antes y después de la alternancia—; la punteada, el caso *sintético*. Como muestra la figura, durante el periodo pretratamiento, de 1995 a 2005, las líneas siguen tendencias similares y no se diferencian de manera significativa. Sin embargo, tras la derrota del PRI en 2005 y la llegada de la oposición a la gubernatura, la violencia entre cárteles aumentó de manera exponencial en Guerrero, mientras que los homicidios se mantuvieron relativamente estables, en niveles históricos, en el Guerrero *sintético*. No evaluamos la

violencia entre cárteles después de 2006 porque el 10 de diciembre de ese año, el presidente Felipe Calderón declaró una guerra contra las drogas y los motores de la narcoviolencia en México cambiaron de forma importante, como mostraremos en la tercera parte del libro. En cualquier caso, el pico drástico en la violencia inmediatamente después de la llegada de un partido de oposición en la gubernatura de Guerrero brinda un apoyo fuerte a nuestra afirmación de que, en ausencia de una reforma importante del aparato de seguridad autoritario que había protegido a los cárteles durante décadas, la alternancia partidista en las gubernaturas tuvo un impacto causal significativo en la violencia entre cárteles.

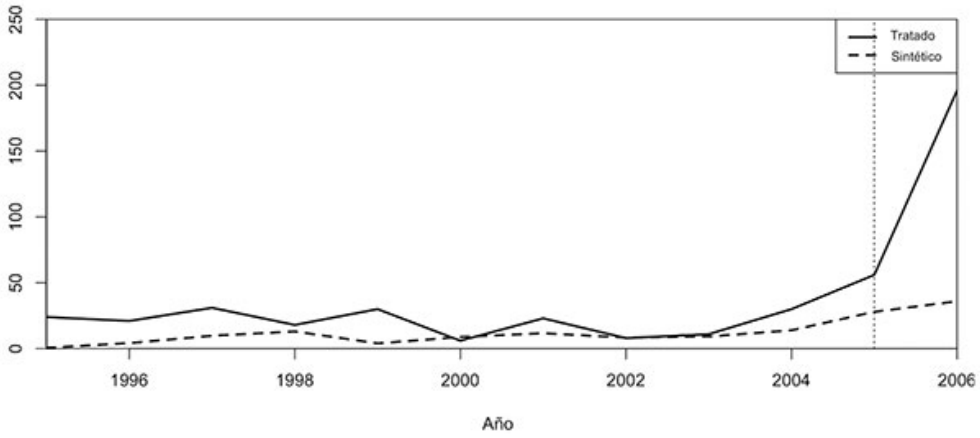


FIGURA 2.6 *Tendencias de la violencia entre cárteles: Guerrero y el Guerrero sintético*

En el capítulo 3 exploraremos en detalle cómo la alternancia partidista cambió el equilibrio del poder en la zona gris de la criminalidad de Guerrero. Demostraremos cómo el Cártel del Golfo y Los Zetas aprovecharon esa oportunidad única para desafiar la hegemonía del Cártel de Sinaloa sobre el cultivo de marihuana y amapola en el estado, y sobre las lucrativas rutas de trasiego de drogas que conectan al océano Pacífico con el centro de México y con Estados Unidos.

CONCLUSIÓN

En este capítulo sugerimos que los cárteles mexicanos entraron en guerra en los años noventa porque perdieron acceso a las redes informales de protección gubernamental que habían disfrutado bajo el régimen de partido único. Si bien las fuerzas nacionales de seguridad bajo tutela militar tuvieron un papel clave en regular el inframundo criminal en los años setenta e inicios de los ochenta, presentamos nueva evidencia que muestra que poco después de que los cárteles mexicanos adquirieron prominencia internacional, la policía judicial estatal, bajo el mando de los procuradores estatales, ocupó el centro de las redes de protección gubernamental informal para la industria del narcotráfico. También presentamos abundante evidencia estadística que muestra que la propagación de la competencia multipartidista y el desplome del control del PRI en los estados tuvieron un impacto

importante en las dinámicas de coexistencia —hasta entonces pacífica— en el inframundo criminal.

Nuestros hallazgos estadísticos demuestran inequívocamente que la alternancia partidista en las gubernaturas durante los años noventa y los dosmil fue un motor clave del estallido de guerras entre cárteles, y un factor explicativo crucial de la intensidad de la violencia en los municipios mexicanos. Nuestra evidencia demuestra que, después de controlar por una amplia variedad de explicaciones alternativas, la alternancia partidista en la gubernatura tuvo un gran efecto independiente en la violencia entre cárteles. Los factores políticos en nuestro análisis no niegan los sociodemográficos ni los relacionados con cambios en los mercados internacionales de drogas como motores de la violencia. Pero uno de los mensajes clave de nuestros hallazgos es que cualquier análisis que ignore la dinámica político-electoral como un determinante clave de la violencia criminal a gran escala puede sufrir un importante sesgo de variable omitida. Usando técnicas cuasiexperimentales, nuestros resultados revelan que el fin del régimen de partido único y la rotación partidista en la gubernatura en México sí tuvieron un efecto causal independiente en el estallido e intensidad de las guerras entre cárteles.

Nuestro análisis difiere de forma importante de las teorías dominantes sobre la narcoviolencia en México. Subrayar esas diferencias tiene implicaciones importantes, no sólo para nuestra comprensión de las guerras entre cárteles en México, sino también para el estudio de la violencia criminal a gran escala en general.

Mientras que las explicaciones dominantes de la narcoviolencia en México sugieren que la incertidumbre asociada con la competencia electoral municipal causó el desplome de las redes informales de protección gubernamental y las guerras entre cárteles, nosotros mostramos una vía causal con un mecanismo diferente —la alternancia partidista— operando a un nivel geográfico distinto —las jurisdicciones estatales—. Nuestra evidencia revela que, más que la competencia electoral y la mera presencia de partidos de oposición haciendo campañas electorales, la rotación partidista en la gubernatura y la remoción de funcionarios de mando alto y medio de la procuraduría y la policía judicial estatales fue lo que desató el desplome de la protección. En nuestra teoría, los actores municipales no fueron los principales proveedores de protección para la delincuencia; más bien, los actores centrales de esas redes eran los agentes de la policía judicial estatal. El debate de si los actores municipales o los estatales son los principales proveedores de protección a la delincuencia no es una mera discusión bizantina. Si quienes diseñan políticas públicas quieren socavar las redes de protección criminal y se concentran en desmantelar las fuerzas policiales municipales y empoderar a las estatales —como los legisladores mexicanos llevan proponiendo durante años— podrían estar fortaleciendo las redes entre el Estado y la delincuencia, y estableciendo involuntariamente la base institucional para una mayor violencia criminal.

La implicación teórica importante de nuestros hallazgos es que la alternancia partidista —uno de los rasgos definitorios de la democracia representativa— puede detonar violencia a gran escala en sociedades donde se intersecan la esfera del crimen organizado y la de la autoridad estatal. Los estudiosos del crimen organizado en la economía y la sociología han supuesto durante mucho tiempo que las autoridades y los GCO operan en esferas separadas y opuestas. Sin embargo, en este capítulo hemos presentado una amplia evidencia empírica

de la existencia de una zona gris de interacción entre el Estado y la delincuencia que ha permitido el surgimiento y el desarrollo de la industria del narcotráfico en México. El que esos vínculos se formen a nivel nacional, estatal o municipal es una cuestión contextual que varía entre países y entre periodos de tiempo. Sin embargo, un descubrimiento más general es el impacto que puede tener la alternancia partidista en el desmoronamiento de los acuerdos entre criminales y el Estado y en el estallido de la violencia en países que tienen una zona gris de la criminalidad significativa.

Si bien en este capítulo hemos argumentado que los cambios en las gubernaturas causaron el desplome de la protección e incitaron a los capos a crear ejércitos privados para defender su territorio de posibles ataques de los nuevos gobiernos de oposición y de cárteles rivales, aún no hemos presentado evidencia de la existencia de esas milicias privadas. Como los ejércitos privados eran el principal jugador militar en las guerras entre cárteles de México (permitieron a los cárteles renegociar la protección informal con las autoridades de oposición y conquistar el territorio de sus rivales en los estados donde el desplome de la hegemonía priista dejó vulnerables a los cárteles locales), una explicación detallada del estallido de guerras entre cárteles necesita una exploración a fondo de esas milicias. En el capítulo 3, evaluamos la conexión íntima entre la alternancia partidista y el surgimiento y la proliferación de milicias privadas en los principales corredores de trasiego de drogas en México, junto con sus implicaciones para la dinámica de la paz y la guerra en la zona gris de la criminalidad.

*1 Antes de la derrota del partido hegemónico en México en las elecciones presidenciales de 2000, varios estados vivieron un proceso de alternancia partidista subnacional. Ver Caroline Beer, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003; y Alberto Díaz-Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

*2 La recolección de información y la violencia son precisamente las dos habilidades más cruciales para el éxito en el inframundo criminal. Ver Gambetta, *op. cit*.

*3 Si bien las fuerzas judiciales y policiacas estatales se convirtieron en los principales proveedores de protección para los cárteles de drogas, algunos miembros de élite del ejército siguieron brindándoles protección a los capos, como ejemplifica el importante caso del zar antidrogas de México, el general Jesús Gutiérrez Rebollo. En 1997 se descubrió que Gutiérrez Rebollo era parte de la nómina del Cártel de Juárez y fue condenado a prisión.

*4 En la formulación pionera de Fearon, la guerra es el resultado de la indivisibilidad de un bien sujeto a negociación y de la imposibilidad de los actores de hacer compromisos creíbles sobre lo pactado. Ver James Fearon, "Rationalist Explanations for War", *International Organization* 49 (1995), pp. 379-414. Para una discusión de las teorías racionalistas de la guerra en el contexto de las narcoguerras mexicanas, ver Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Lessing, "Logics of Violence in Criminal War".

*5 Este marco teórico está inspirado en el cuerpo de estudios sobre movimientos sociales. Ver Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; y Trejo, *op. cit*.

*6 No discutimos explícitamente el análisis pionero de Villarreal sobre el impacto de la competencia electoral municipal en los índices de homicidios en México porque su artículo no trata de GCO ni violencia entre cárteles. Ver Villarreal, *op. cit*.

*7 En el capítulo 4 discutimos las afiliaciones partidistas y evaluamos los conflictos entre el gobierno federal y los gobernadores como predictores de violencia. En este capítulo no hicimos pruebas con esas variables por dos razones. La primera es que, como explicamos antes, el gobierno federal no tuvo una política antidrogas activa durante los años noventa y principios de los dosmil. Si bien estaba en desacuerdo con los gobernadores de oposición en otros temas (por ejemplo, las transferencias federales o la política social) la ausencia de una política antidrogas proactiva hacía que ese ámbito fuera relativamente insignificante para el conflicto entre el centro y la periferia. La segunda es que, como discutimos en el capítulo 4, estudiar las afiliaciones partidistas para explicar el conflicto intergubernamental es particularmente relevante en contextos de una fuerte polarización ideológica, como sucedió en México tras las elecciones presidenciales de 2006.

*8 La VCM contiene información de sucesos violentos relacionados con drogas reportados en tres periódicos mexicanos: *Reforma* (1995–2006), *El Universal* (1995–2006) y *El Financiero* (1997–2006). El *Reforma*, con sedes en la Ciudad de México y Monterrey, y con una amplia cobertura del centro y el norte de México, es la fuente de información diaria sobre narcotráfico más especializada en el país. *El Universal* tiene buena cobertura del centro de México y la costa del Pacífico y la del Golfo, y *El Financiero* cubre la región centro. Los tres periódicos juntos brindan una cobertura suficiente del sur. Aunque la VCM no brinde un censo de la narcoviolencia, minimiza cualquier sesgo geográfico significativo. Para una explicación más detallada de la VCM y nuestro proceso de generación de datos, ver el apéndice A. Sobre el periódico *Reforma*, ver Shirk y Wallman, *op. cit*.

*9 Excluimos 418 municipios oaxaqueños donde los partidos políticos no compiten por el poder porque las comunidades eligen a sus alcaldes por usos y costumbres. También excluimos a la Ciudad de México porque tenía un estatus especial durante el periodo que analizamos aquí.

*10 Cuando los reportes en prensa no incluían los nombres de los cárteles involucrados, utilizamos tres indicadores para decidir incluir un homicidio en la base de datos: el uso de armas de asalto; indicios de

tortura o violencia brutal y mensajes escritos en los cuerpos.

*11 Usamos entrevistas de los primeros gobernadores de oposición y los miembros de sus gabinetes para respaldar estos supuestos. Todos reportaron nombramientos nuevos en sus instituciones judiciales y policiacas, y se quejaron de que unos meses después, algunas de esas instituciones intentaron cooptar activamente a las nuevas autoridades (y muchas veces lo lograron). Ver el capítulo 3.

*12 Aunque la alternancia a nivel subnacional haya iniciado en 1989, nuestras pruebas estadísticas sólo cubren el periodo 1995-2006. Iniciamos el análisis en 1995 porque las fuentes de información sobre los narcohomicidios no son sistemáticas en los periodos anteriores. El *Reforma*, el periódico más especializado en narcoviolencia y nuestra principal fuente de información, no existía antes de 1994-1995. Eso no debería sesgar nuestros resultados de forma significativa. Entre 1989 y 1994 hubo dos rotaciones partidistas en gubernaturas: Baja California (1989) y Chihuahua (1992). A partir de 1995, nuestro panel cubre la mayor parte del sexenio de Chihuahua, pero sólo el último año del de Baja California. Para rectificar esa omisión, incluimos a Baja California como uno de nuestros casos de estudio.

*13 Vale la pena señalar que para unidades más grandes de análisis, como los estados, usamos una base de población de 100 000 habitantes, pero para los municipios, que varían entre 2 000 y cientos de miles de personas, usamos una base 10 000, por comodidad.

*14 Estadísticas judiciales del Inegi en 1990, 2000 y 2005: http://sc.inegi.org.mx/cobdem/. Consultado el 2 de febrero de 2017.

*15 Censos del Inegi de 1990, 2000 y 2005: http://sc.inegi.org.mx/cobdem/. Consultado el 2 de febrero de 2017. Vale la pena señalar que como en la mayoría de los casos las mujeres están a cargo de los hogares monoparentales, nuestra medida de hecho identifica hogares dirigidos por mujeres. Sin embargo, decidimos mantener la categoría genérica de "familia monoparental" para no estereotipar.

*16 Estos modelos no incluyen la expiración de la prohibición de armas de asalto en Estados Unidos, porque esa variable es colineal con la alternancia nacional.

*17 Hicimos pruebas adicionales (apéndice C, tabla C.1) para probar el impacto de la competencia electoral municipal en vez de la alternancia municipal. Los resultados revelan que la competencia electoral no es estadísticamente significativa. Si bien estos hallazgos no contradicen la afirmación de Dube, Dube y García-Ponce de que la competencia electoral en los municipios fronterizos está asociada con mayor narcoviolencia, sí muestran que cuando vemos más allá de la frontera norte y consideramos todos los municipios de México, la competencia electoral municipal ya no es estadísticamente significativa. Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

*18 Este resultado no contradice los hallazgos de los académicos que analizan el impacto de las políticas de decapitación durante el periodo 2006-2012. Nuestro análisis se concentra en un periodo en el que el Estado no atacaba sistemáticamente a los cárteles. Ver más al respecto en los capítulos 4 y 5.

*19 En el apéndice C, mostramos que nuestros hallazgos principales son robustos con distintas especificaciones de alternancia subnacional (tabla C.2), al igual que con controles adicionales, incluyendo pobreza y la proximidad física de un municipio a los mercados globales (tabla C.3). Nuestro hallazgo principal tampoco se modifica cuando usamos modelos de efectos fijos para capturar características no observadas de los municipios (ver tabla C.4); cuando dividimos la muestra por región geográfica (ver tabla C.5); cuando probamos nuestros modelos sólo usando municipios de las dos regiones con el mayor impacto en la violencia entre cárteles (Norte y Pacífico, como muestra la tabla 2.1), ni cuando abordamos los posibles sesgos debidos a un exceso de ceros y probamos todos nuestros modelos usando una medida dicotómica de la variable dependiente (1 = conteos distintos de cero de homicidios entre cárteles; 0 = lo contrario) (tabla C.6) y después volvimos a probar los modelos sólo usando conteos positivos (tabla C.7). En la tabla C.7 incluimos un rezago de homicidios en los municipios colindantes para probar los efectos espaciales, y los resultados siguen sugiriendo que la rotación partidista en la gubernatura es un predictor importante de la violencia entre cárteles.

*20 Seguimos un proceso similar para controlar por las tendencias temporales municipales.

*21 Excluimos del análisis a estados que también tuvieron alternancia en 2002. También excluimos a Tamaulipas y Sinaloa. Si bien Tamaulipas no tuvo alternancia y en principio podía formar parte del banco de donantes, la alternancia partidista en la gubernatura del vecino Nuevo León en 1997 tuvo un efecto importante en la zona gris de la criminalidad de Tamaulipas, pues las familias de los capos del Cártel del Golfo (con sede en Tamaulipas) vivían en la capital de Nuevo León, Monterrey (ver el capítulo 3 para una explicación detallada de la integración *de facto* de Nuevo León y Tamaulipas para los narcos). Abadie, Diamond y Hainmueller sugieren que un criterio clave para la inclusión de casos en el banco de donantes es que "no deben haber sido sujetos a los impactos estructurales que podrían haber afectado la variable de resultado durante el periodo muestra del estudio". Por las razones arriba expuestas, Tamaulipas y Sinaloa claramente no estaban libres del impacto de la alternancia y por lo tanto no deberían incluirse en el banco de donantes. Ver Abadie, Diamond y Hainmueller, *op. cit*.

*22 El número efectivo de partidos se usa como medida de la fragmentación del sistema de partidos; en los sistemas de partido dominante, se toma como un indicador de competencia electoral. El $ENP = 1/\Sigma p_i^2$, donde p_i es el porcentaje de votos recibidos por el partido *i*.

*23 Vale la pena señalar que los resultados de la regresión reportados antes brindan efectos estimados promedio de 2 018 municipios mexicanos, mientras que los de este análisis brindan estimados de procesos internos dentro de cada estado analizado.

*24 Sin duda, como explicamos en el capítulo 1, un proceso importante de justicia transicional o una reforma profunda al sector de la seguridad habrían tenido un gran efecto en la zona gris de la criminalidad. Sin embargo, los impactos de la rendición de cuentas producto de esos procesos disuadirían a los especialistas estatales en violencia de coludirse o de servir al crimen organizado, o de usar políticas de mano dura para combatirlo. Para los detalles sobre cómo esos procesos reducen la zona gris de la criminalidad y los prospectos de violencia criminal, ver Trejo, Albarracín y Tiscornia, *op. cit.*; y Tiscornia, *op. cit*.

*25 Excluimos del análisis a estados que vivieron alternancia en 2005 y a Tamaulipas y Sinaloa por las razones antes expuestas.

3

Conflictos territoriales: cárteles, ejércitos privados y las guerras por los corredores de trasiego de drogas

Los estudiosos de la democratización llevan mucho tiempo considerando la transición mexicana a la democracia como el ejemplo perfecto de una transición federalista, en la que los votantes eligieron primero partidos de oposición en los municipios, luego en las gubernaturas y finalmente en la presidencia.[1] A diferencia de otras transiciones marcadas por pactos desde arriba entre las élites o por actos revolucionarios desde abajo, en el caso mexicano existe el consenso de que los votantes —no las élites ni los grupos rebeldes armados— retiraron pacíficamente al PRI de la presidencia, sin derramamiento de sangre.[2] Sin embargo, en el capítulo 2, argumentamos que la transición mexicana fue una transición minimalista a una democracia electoral en la que las élites no reformaron el sistema de seguridad ni el judicial, ambos corruptos, lo cual significó que la democracia iliberal mexicana quedó íntimamente entrelazada con la narcoviolencia desde su nacimiento. Demostramos que esa transición descentralizada —en la que la oposición conquistó el poder desde la periferia hacia el centro— y minimalista está íntimamente asociada con el estallido de las guerras entre cárteles. Usando una amplia gama de modelos estadísticos

multivariados y cuasiexperimentales, nuestros resultados demostraron inequívocamente que todas las alternancias en las gubernaturas en regiones subnacionales con corredores de narcotráfico se convirtieron en detonantes de la violencia entre cárteles.

Este capítulo intenta desenmarañar la cadena causal que va de la alternancia partidista en la gubernatura al estallido de guerras entre cárteles por el control de las rutas de trasiego de drogas. A partir de una serie de entrevistas detalladas con los primeros gobernadores de oposición y algunos de los miembros de sus gabinetes, reconstruimos la secuencia histórica: primero hubo alternancia partidista, seguida de cambios en los equipos judiciales y de seguridad de los nuevos gobernadores; eso provocó el desplome de la protección gubernamental informal, lo que causó el surgimiento de ejércitos privados y, finalmente, el advenimiento de las guerras entre cárteles. Usando los principios del rastreo de procesos causales,[3] nuestra meta es descubrir la concatenación de actores y mecanismos que llevaron de un suceso a otro a lo largo de la cadena que conecta la rotación partidista en la gubernatura (después de seis décadas de régimen de partido único) con la proliferación de conflictos territoriales.

Nos concentramos en los seis estados con alternancia partidista en la gubernatura que tenían presencia importante de algún cártel y que formaban parte de corredores importantes de trasiego de drogas: Baja California (noroeste), Chihuahua (norte), Jalisco (occidente), Nuevo León (norte), Michoacán (occidente) y Guerrero (sur). En los primeros cuatro casos, la alternancia partidista sucedió de la mano de candidatos del Partido Acción Nacional (PAN), de centroderecha, y en los últimos dos casos, de candidatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centroizquierda.[*1] Evaluamos de forma secuencial las alternancias partidistas que iniciaron en Baja California en 1989 y terminaron en Guerrero en 2005 porque

queremos mostrar que cada rotación de partidos en el poder provocó el surgimiento de milicias privadas nuevas y el estallido de conflictos violentos. Sólo nos concentramos en casos positivos —es decir, en estados con alternancia partidista que también sufrieron el estallido de guerras entre cárteles— porque nos interesa mostrar los mecanismos causales que subyacen el proceso que abarca desde el cambio político hasta el estallido de la violencia.[4] Como ya evaluamos en detalle los casos positivos y negativos con los análisis estadísticos reportados en el capítulo 2, aquí hacemos un estudio histórico de los casos positivos para identificar a los actores y las mecánicas de este proceso.

Nuestros estudios de caso revelan que después de entrar en funciones, los nuevos gobernadores de oposición retiraron sistemáticamente a los mandos medios y altos de la procuraduría y la policía judicial estatales; la simple remoción de esos funcionarios —que estaban en el centro de las redes informales de protección— creó mucha incertidumbre para los cárteles de drogas. A partir de ahí, presentamos información detallada sobre las milicias privadas que crearon los capos en cada estado para enfrentar posibles amenazas y para defender su territorio de cárteles rivales y de las nuevas autoridades de oposición. Usando un análisis secuencial, logramos identificar una carrera armamentista que provocó el desarrollo de ejércitos privados cada vez más letales. Como parte de esa competencia, el Cártel del Golfo —el último cártel importante en vivir la alternancia partidista en su estado natal— tomó la aventurada decisión de reclutar a miembros de élite del ejército mexicano para dirigir a su milicia. La creación de Los Zetas —el ejército privado más letal de México— fue una decisión estratégica tomada cuando todos los demás cárteles ya habían formado sus propias milicias y estaban listos para conquistar las rutas de narcotráfico por Tamaulipas hacia Texas.*2

A partir del análisis del estallido de guerras entre cárteles en esos seis estados mexicanos, podemos ilustrar la importante

transformación que representó el desarrollo de ejércitos privados para el equilibrio del poder en la zona gris de la criminalidad. Los cárteles no volverían a ser los mismos después de haber tomado la decisión de crear una milicia privada. Delegaron la seguridad de sus familias y de sus corredores de trasiego de drogas en desertores de la policía federal y la judicial estatal. Ellos, a su vez, reclutaron y entrenaron a jóvenes de zonas marginadas y a pandilleros para que libraran sus conflictos territoriales. Mantener el control de esos nuevos actores poderosos que integraron verticalmente en su estructura organizativa se convirtió en un desafío impresionante para los capos, en particular luego de que el gobierno federal declarara la guerra contra las drogas en 2007, con el objetivo de desmantelar la dirigencia de los cárteles.

El capítulo está estructurado en cinco secciones. Primero discutimos cómo estaban organizados los cárteles y cómo coexistían durante el periodo de la *pax mafiosa*, cuando todos disfrutaban la protección de las autoridades subnacionales del PRI. A partir de entrevistas detalladas con exgobernadores de oposición, en la segunda sección brindamos una explicación detallada del desplome de la protección, el surgimiento de los ejércitos privados y el advenimiento de guerras criminales estado por estado. En la tercera sección analizamos la propagación de conflictos bilaterales entre cárteles en tres regiones subnacionales mexicanas después de la alternancia partidista. En la cuarta sección evaluamos cómo dos décadas de guerras entre cárteles y el surgimiento de ejércitos privados cambiaron para siempre la estructura organizativa interna de las organizaciones de narcotráfico. Concluimos con una discusión sobre las similitudes y diferencias entre las guerras criminales y las guerras civiles, y sobre los actores armados que participan en ambos tipos de conflicto.

LA *PAX MAFIOSA*: EL EQUILIBRIO INICIAL

A principios de los años ochenta, después del operativo estadounidense contra la ruta caribeña de trasiego de drogas que conectaba Sudamérica con Miami, los corredores de cocaína pasaron de la ruta oceánica a la terrestre y México se convirtió en una región geográfica clave en la cadena global del narcotráfico.[5] Al principio, dos organizaciones dominaban la industria en México: el Cártel de Guadalajara, que controlaba la costa del Pacífico y el occidente de México, y el Cártel del Golfo, que imperaba en el golfo de México y en los estados orientales. Pero en 1985, cuando los capos del Cártel de Guadalajara ordenaron el asesinato de Enrique Camarena, un agente estadounidense encubierto, toda la industria sintió el efecto. Bajo la insólita presión del gobierno de Estados Unidos, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se vio forzado a arrestar a los líderes del Cártel de Guadalajara y a clausurar la poderosa Dirección Federal de Seguridad (DFS), la agencia de inteligencia y espionaje liderada por miembros del ejército, encargada de reprimir la disidencia política, muchos de cuyos agentes se habían convertido en protectores o reguladores del narcotráfico en México.[6]

El arresto de la dirigencia del Cártel de Guadalajara y la transformación de la DFS en una agencia civil tuvo dos consecuencias importantes para la zona gris de la criminalidad y la industria del narcotráfico.[7] En primer lugar, el Cártel de Guadalajara se dividió en tres cárteles importantes —el de Tijuana, el de Juárez y el de Sinaloa —, dirigidos por parientes cercanos y vecinos de infancia de los líderes del de Guadalajara. Después de algunos conflictos internos, el Cártel de Tijuana cayó bajo el control de los hermanos Arellano Félix[8] y el de Juárez quedó bajo el mando de los hermanos Carrillo Fuentes.[9] El Cártel de Sinaloa, por su parte, estaba manejado por un grupo de conocidos y vecinos de distintas partes del estado: Joaquín *El Chapo* Guzmán, Ismael *El Mayo* Zambada, Juan José *El Azul* Esparragoza y Héctor *El Güero* Palma.[10] Mientras tanto, tras la desaparición de la DFS, el gobierno federal delegó la represión

política a los gobernadores, en particular a las policías judiciales de los estados, bajo el mando de los procuradores estatales. Los veteranos de la DFS se mudaron a los estados para dirigir y entrenar las policías judiciales estatales en el arte de la represión política.[11]

Esa doble descentralización de la industria del narcotráfico y de la represión política formó un nuevo equilibrio. Las policías judiciales estatales, que ahora tenían la batuta de la represión política y contaban con impunidad de parte del régimen para perpetrar violaciones graves a los derechos humanos, usaron su ventaja comparativa en la violencia, su acceso a información privilegiada y su inmunidad política para desarrollar una red informal de protección para los cárteles emergentes. Como mostramos en el capítulo 2, los mandos medios y altos de la policía judicial estatal desarrollaron una densa red de protección para los cárteles, que conectaba a la policía con funcionarios de nivel medio y alto de la procuraduría estatal y del sistema penitenciario, con agentes de la policía federal y con las policías municipales.

A cambio de jugosas cuotas, esas fuerzas de seguridad subnacionales salvaguardaban los derechos de propiedad de los cárteles sobre las rutas de trasiego de drogas ante amenazas de cárteles rivales o ataques repentinos del gobierno federal. Aunque los gobernadores priistas sólo duraran seis años, sin posibilidad de reelección, había una continuidad de personal y de protocolos en la procuraduría y la policía judicial estatales que pasaban de un gobierno al siguiente, lo que les brindaba estabilidad y un horizonte a largo plazo a los cárteles.

Al gozar de la protección de los agentes de seguridad subnacionales, los cárteles ochenteros operaban como negocios familiares. Como ilustramos en la figura 3.1, los capos se encargaban en persona del principal negocio y las decisiones financieras del cártel, y confiaban las operaciones de logística asociadas con el transporte de drogas desde Sudamérica hacia México a sus hermanos, parientes cercanos y amigos de la infancia.

El transporte de drogas a Estados Unidos quedaba en manos de vecinos jóvenes cuidadosamente seleccionados o de personas de sus pueblos natales conocidas como "burros" o "mulas".[12] Las fuerzas del orden eran a la vez guardaespaldas de los capos y la unidad encargada de supervisar que los "burros" no les robaran a sus jefes al entregar drogas en Estados Unidos. Como los agentes asociados con la policía judicial estatal y otras unidades subnacionales les brindaban redes informales de protección, los cárteles ochenteros no tenían acceso a un ejército privado profesional. Como discutiremos en la siguiente sección, la red centralizada de parientes mostrada en la figura 3.1 sufriría una transformación drástica cuando México empezó a tener alternancia partidista en las gubernaturas y los gobernadores entrantes retiraron a mandos medios y altos de la procuraduría y la policía judicial estatales.

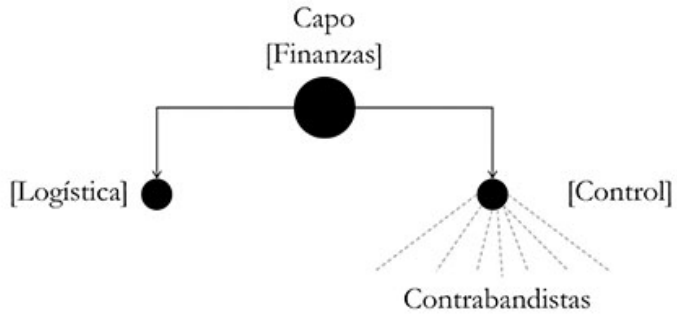


FIGURA 3.1 *Estructura organizativa de los cárteles mexicanos bajo el régimen unipartidista, década de 1980*

EL FIN DE LA *PAX MAFIOSA*: ALTERNANCIA PARTIDISTA, EL DESPLOME DE LA PROTECCIÓN GUBERNAMENTAL Y EL SURGIMIENTO DE EJÉRCITOS PRIVADOS

Después de seis décadas de priismo ininterrumpido en los 31 estados de México, el país vivió una serie de alternancias partidistas en las gubernaturas a partir de 1989. Durante casi dos décadas,

entre 1989 y 2006 el PAN, de centroderecha, ganó nueve gubernaturas (sobre todo a principios de los años noventa), y el PRD, de centroizquierda, ganó cuatro (a finales de los años noventa y principios de los dosmil). En esta sección evaluamos las principales victorias de la oposición en los seis estados con corredores importantes de trasiego de drogas. Avanzamos en orden cronológico, empezando por la primera alternancia en Baja California. Nos concentramos en las campañas electorales de la oposición, en el primer año en funciones de los nuevos gobernadores y en las consecuencias imprevistas que tuvieron sus nombramientos de gabinete por haber redefinido el equilibrio del poder en la zona gris de la criminalidad y la industria del narcotráfico.

Baja California

Ernesto Ruffo, exalcalde panista de Ensenada que se convirtió en el primer gobernador de oposición en derrotar al PRI en 1989, se enteró de la gravedad de la colusión entre la policía judicial estatal y la policía federal con el Cártel de Tijuana durante su periodo como presidente municipal (1986-1989). Durante el periodo del priista Xicoténcatl Leyva (1983-1989) —un gobernador infame por su corrupción y retirado por el gobierno federal antes del fin de su sexenio—, los hermanos Arellano Félix alcanzaron prominencia internacional en el mundo del narcotráfico gracias a la protección de funcionarios de alto rango, de las autoridades judiciales y de la policía directamente bajo el control del gobernador.[13]

Ruffo hizo campaña con un programa empresarial y anticorrupción. Prometió limpiar el gobierno, pero ni el crimen organizado ni el narcotráfico formaban parte de su retórica.[14] No aceptó protección federal ni estatal, sino que reclutó a quince miembros de su policía municipal para que trabajaran con él.

Tras su victoria, el nuevo gobernador retiró de inmediato a todos los funcionarios de alto rango y a varios mandos medios de la procuraduría y la policía judicial estatales. Nombró jefe de la policía al comandante de una zona militar y a quince personas leales a él para reemplazar a los mandos medios de la procuraduría encargados de supervisar a la policía.[15] En retrospectiva, el exgobernador Ruffo tiene claras las consecuencias de sus primeras acciones: "Los [policías] malos y los 'buenos' se conocían; había un *status quo* [*sic*] con un asunto más coorganizado entre ambos bandos. Pero cuando uno llega nuevo [en 1989], se rompen los vínculos [entre los buenos y los malos elementos de la policía] y empieza la violencia". El desplome de la protección de los corredores de trasiego de drogas bajo el nuevo gobierno de oposición introdujo un gran nivel de incertidumbre en la zona gris de la criminalidad, lo que dejó al Cártel de Tijuana vulnerable a los ataques de sus rivales. Ruffo recuerda que, a unas semanas de iniciado su gobierno, hubo varios homicidios asociados con el narcotráfico: "Las plazas de Tijuana y Mexicali eran muy importantes para los Arellano Félix [los líderes del Cártel de Tijuana]. Tras nuestro triunfo, vimos cómo llegaban distintas bandas y se peleaban por la plaza […] inicia[ba] la guerra".

Para salvaguardar su territorio de posibles ataques del gobierno y de cárteles rivales, los Arellano Félix actuaron de inmediato y reclutaron a desertores de la policía judicial estatal, jóvenes de la élite tijuanense (los llamados "narcojuniors") y pandillas callejeras que operaban en la frontera entre México y Estados Unidos para desarrollar un ejército privado bajo el mando de Ramón Arellano Félix.[16] *3 Ésa fue la primera milicia privada en las narcoguerras mexicanas.[17] *4 Le permitió al Cártel de Tijuana advertirles a sus rivales que no estaba desprotegido y que estaba listo para defender su control de la jugosa ruta de tráfico ilegal a California. Para el Cártel de Sinaloa, que no tenía el dominio directo de ninguna ciudad a lo largo de la frontera, conseguir acceso a un punto de entrada a Estados Unidos tan importante como la frontera entre Tijuana y San

Diego era una prioridad alta. El ejército privado de los Arellano Félix no sólo le permitió al Cártel de Tijuana defenderse de la amenaza latente de los sinaloenses, sino también corromper o matar a miembros clave del nuevo gobierno de oposición y renegociar los términos de su protección. Como reporta Ruffo, su jefe de la policía fue corrompido por el Cártel de Tijuana y varios de sus quince hombres de confianza en la policía fueron asesinados.

Luego de asegurar su territorio, los hermanos Arellano Félix usaron su milicia privada para aventurarse en territorio tradicionalmente bajo el control del Cártel de Juárez y el de Sinaloa, lo que desató la primera gran narcoguerra en México.[18] Atacaron a sus rivales cuando eran más vulnerables: tras la derrota del PRI, cuando la rotación de partidos políticos en la gubernatura provocó el desplome de la protección gubernamental forjada durante el priismo en Chihuahua y Jalisco.

Chihuahua

Francisco Barrio, el exalcalde panista de Ciudad Juárez y una de las voces principales en el movimiento antifraude de México —luego de que le negaran la victoria en la campaña de 1986 a la gubernatura en el estado norteño de Chihuahua con un fraude enorme— se convirtió en el primer gobernador de oposición de su estado natal en 1992. Las elecciones sucedieron después de dos gobiernos priistas consecutivos marcados por su corrupción generalizada,[19] durante los cuales un grupo de mandos altos de la policía judicial estatal usó su impunidad política para reprimir a los disidentes políticos locales y desarrollar una densa red de protección para el Cártel de Guadalajara y, más tarde, para el de Juárez.[20]

Durante su campaña electoral, Barrio ciertamente se refirió al aumento del narcotráfico en su estado y prometió cooperar con el gobierno federal en las actividades antidrogas. Pero su retórica se

concentró sobre todo en reformas administrativas —para hacer menos corrupta, más eficiente y más transparente la burocracia gubernamental— y en reformas económicas —para convertir a Chihuahua en un receptáculo de inversión extranjera directa, en especial en el sector de las maquiladoras.[21]

Para atacar los problemas de la corrupción e ineficiencia gubernamentales y la creciente inseguridad en el estado, Barrio nombró procurador estatal a Francisco Molina —compañero suyo de la maestría en la Universidad Autónoma de Chihuahua y panista de cepa— y le encargó reformar la procuraduría y toda la policía judicial estatal. Barrio no confiaba en la policía estatal porque, como lo documentaron las ONG de derechos humanos, había reprimido brutalmente a los candidatos panistas de oposición desde inicios de los años ochenta, cuando él dirigía la alcaldía de Ciudad Juárez.[22] Después de entrar en funciones, Molina llevó a cabo una purga de miembros de la policía judicial estatal con antecedentes penales y anunció una importante campaña anticorrupción que implicaba la creación de una academia de policía (encargada del reclutamiento y entrenamiento de oficiales) y la introducción de reglas claras y transparentes para el ascenso en la institución.[23] Sin embargo, esas reformas no limpiaron la policía judicial estatal, y los capos recuperaron sus redes de protección.[24] Aun así, la remoción de mandos medios y altos que habían tenido un papel importante en la represión de disidentes políticos y en el desarrollo de las redes informales de protección para el narcotráfico sí introdujo un alto grado de incertidumbre en la zona gris de la criminalidad chihuahuense.

La sorprendente victoria del PAN en las elecciones estatales de 1992 en Chihuahua, junto con el desplome de las redes informales de protección gubernamental, motivaron a Amado Carrillo Fuentes, jefe del Cártel de Juárez, a encargarle a su hermano Vicente la creación de un ejército privado que los protegiera de redadas del

gobierno y de la creciente amenaza del Cártel de Tijuana. Los hermanos Carrillo Fuentes reclutaron desertores de la policía federal, judicial estatal y municipal, y a miembros de pandillas locales y trasnacionales para crear una poderosa milicia privada conocida como La Línea. Según lo dicho por José Luis Santiago Vasconcelos, policía veterano en las unidades especiales mexicanas, a los periodistas Alfredo Corchado y Ricardo Sandoval, La Línea era el brazo armado del Cártel de Juárez, dirigida sobre todo por desertores de la policía judicial estatal, en particular los que operaban en Ciudad Juárez.[25] Era un ejército más sofisticado, mejor equipado, mejor entrenado y más letal que el de los Arellano Félix.

Aliado inicialmente con el Cártel de Sinaloa, el Cártel de Juárez libró una guerra total contra el de Tijuana durante más de una década. Los homicidios entre cárteles no sólo aumentaron drásticamente tras 1992, sino que en 1993 inició una brutal historia de cientos de feminicidios en Ciudad Juárez.[*5] Tener un ejército privado le permitió al Cártel de Juárez detener las ambiciones expansionistas de sus rivales y también intentar invadir territorio enemigo, incluyendo Sonora (para disputar el territorio periférico del Cártel de Tijuana), Jalisco (para impugnar uno de los dos hogares del Cártel de Sinaloa) y Quintana Roo, en el Caribe (para amenazar el cabo sur de los corredores de trasiego de drogas del Cártel del Golfo). También le permitió explorar territorio nuevo (Morelos, en el centro de México).

Jalisco

Alberto Cárdenas, exalcalde panista de Ciudad Guzmán, en el estado occidental de Jalisco, se convirtió en el primer gobernador de oposición de su estado natal en 1995. Las elecciones sucedieron luego de una década de creciente evidencia de corrupción gubernamental y la expansión de cárteles de drogas en el estado. El

gobernador priista Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1992) había presentado su renuncia a causa de grandes escándalos de corrupción y después de haber manejado mal una situación que provocó varias explosiones de gas en Guadalajara, que mataron a cientos de habitantes de la capital en 1992.[26] En los años ochenta, Guadalajara se había convertido en el hogar del Cártel de Guadalajara, y después del de Sinaloa.[27] Bajo dos gobiernos priistas consecutivos, los narcos vivieron en paz y disfrutaron de la protección del Estado mientras los capos se codeaban con la élite política local, como fue evidente por la aventura entre el líder del Cártel de Guadalajara y la sobrina del gobernador Cosío Vidaurri.[28] Sin embargo, a principios de los noventa, la ciudad tuvo un asomo de violencia entre los hermanos Arellano Félix y el Cártel de Sinaloa. En una de esas batallas, el cardenal de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo, murió en el fuego cruzado de los sicarios.[29]

A pesar de ese contexto de corrupción y de la creciente presencia de los cárteles en Jalisco, la campaña de Cárdenas no trató temas de narcotráfico: hizo una campaña proempresarial y anticorrupción.[30] En vez de concentrarse en la colusión entre el Estado y los cárteles, los temas clave de su campaña fueron la protección que recibía la delincuencia del orden común de parte de la policía de Guadalajara y el uso generalizado de la tortura por parte de la policía judicial estatal.[31]

Una vez en el poder, para atacar esos problemas de corrupción y de represión policiaca, Cárdenas nombró a Jorge López, un prominente abogado y dirigente civil, como su nuevo procurador, y puso a la policía judicial bajo el control de un comandante de zona militar, el capitán Montenegro. Como reporta López, al inicio de la nueva administración cambiaron a todos los mandos medios y altos de la procuraduría e iniciaron una nueva agenda de derechos humanos para entrenar a la policía.[32]

En retrospectiva, el gobernador Cárdenas reflexiona sobre las consecuencias de las primeras acciones de su equipo. "Si estás renovando las reglas del juego y quitas piezas en el ajedrez, […] se te viene una embestida". López recuerda el estallido de las guerras entre cárteles: "Los cárteles se disputan las plazas violentamente. El Cártel de Sinaloa manejaba las plazas [de Jalisco]. Los Arellano Félix se van contra El Chapo y le disputan la plaza de Guadalajara. Y luego se une a la pelea el Señor de los Cielos y el Cártel de Juárez". Amado Carrillo, líder del Cártel de Juárez, y su milicia privada, La Línea, lograron corromper al capitán Montenegro y convertirse en una amenaza importante para los sinaloenses. López recuerda con elocuencia: "Era el inicio de la guerra: el baile de las ametralladoras".

Después de la rotación partidista en Jalisco y otros estados clave del imperio sinaloense —incluyendo Nayarit, Michoacán y Guerrero— los líderes del Cártel de Sinaloa desarrollaron dos ejércitos privados: uno dirigido por los hermanos Beltrán Leyva para defender su territorio en Sinaloa, Nayarit y Guerrero, y otro comandado por Ignacio Coronel para defender Jalisco y Michoacán.[33] Los Beltrán Leyva y Coronel reclutaron desertores de la policía federal y de la judicial estatal para operar como sicarios en sus poderosas milicias nuevas. Cuando el capitán Montenegro fue retirado de su cargo y encarcelado por brindarle protección al Cártel de Juárez, los sinaloenses aseguraron su territorio y usaron sus ejércitos privados para aventurarse en el noreste y disputar el territorio del Cártel del Golfo en Nuevo León y Tamaulipas. Como la principal milicia privada encargada de la conquista del imperio del Golfo, la organización de los Beltrán Leyva se volvió particularmente letal cuando reclutó pandillas poderosas que operaban en la frontera, incluyendo a Édgar *La Barbie* Valdez, líder del escuadrón Los Negros.

Nuevo León

Fernando Canales Clariond, miembro de una prominente familia de empresarios del estado nororiental de Nuevo León, se convirtió en el primer gobernador de oposición de su estado natal en 1997, como representante del PAN. Canales había tenido un fallido primer intento en 1985, en una elección manchada por el fraude a favor del candidato priista.[34] Canales inició su campaña poco después de que el gobernador anterior, Sócrates Rizzo, fuera retirado *de facto* de su puesto antes del final de su sexenio por el presidente Zedillo. Eso ocurrió entre acusaciones importantes de corrupción, y tras el asesinato brutal de un abogado local que había acusado al gobernador Rizzo, a su procurador y a altos funcionarios de seguridad de proteger al Cártel del Golfo.[35]

Canales hizo una campaña proempresarial y anticorrupción, prometiendo controlar la creciente deuda pública del estado e iniciar una nueva era de honestidad. En palabras de Cobis Lobo, su vocera de campaña: el nuevo gobierno "ayudará al electorado a olvidar a Rizzo, como si nunca hubiera pasado por aquí ese vendaval de corrupción".[36]

Después de asumir el poder a finales de 1997, Canales nombró como miembros clave de su gabinete a personajes prominentes de la comunidad empresarial, y designó a José S. González Suárez, uno de los abogados fiscales más renombrados del estado, como procurador.[37] Sorprendentemente, también nombró jefe de la policía judicial estatal a Américo Meléndez, un antiguo miembro de la procuraduría federal. Como joven abogado, Meléndez había participado en la toma de declaraciones de presuntos miembros de la guerrilla durante la guerra sucia de los años setenta, y supuestamente había usado la tortura para conseguir testimonios.[38] Si bien González Suárez y Meléndez no hicieron ninguna reforma importante en las instituciones judiciales y policiacas el estado, su nombramiento desplazó a veteranos de los últimos tres gobiernos priistas, que habían sido altos mandos en la procuraduría y en la

policía judicial estatales, y de quienes se albergaban sospechas de brindarle protección al Cártel del Golfo.[39]

La derrota priista en Nuevo León en 1997 fue un golpe duro para el inframundo criminal, porque los líderes del Cártel del Golfo tradicionalmente habían vivido en Monterrey, la capital del estado.[40] Carecer de protección inmediata era una amenaza importante, no sólo porque sus familias vivían ahí, sino también porque Monterrey era la puerta al cuartel general del Cártel del Golfo en el estado vecino de Tamaulipas. El desplome de la protección gubernamental llegó en un momento difícil, porque el líder del cártel, Juan García Ábrego, había sido arrestado en 1996 y la organización estaba inmersa en un conflicto de sucesión.[41]

En 1998, Osiel Cárdenas, uno de varios capos luchando por convertirse en el nuevo jefe, tomó la decisión aventurada de reclutar a desertores de fuerzas de élite del ejército mexicano —el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales, o GAFE— para su milicia privada. Ese paso facilitaría su ascenso al poder al interior del cártel y le permitiría enfrentar las múltiples fuentes de amenazas externas que llegaron tras la alternancia partidista en Nuevo León en 1997. Ese grupo de especialistas en violencia, Los Zetas, reclutó a cientos de miembros de élite del ejército, desertores de la policía y kaibiles (exmiembros de las fuerzas especiales de Guatemala, los efectivos más letales de la guerra civil de ese país) para convertirse en la milicia privada más letal de México y ayudar a Cárdenas a consolidarse como el nuevo jefe del Cártel del Golfo.[42] La formación de Los Zetas reflejó claramente la guerra armamentista en la que habían entrado los cárteles tras la primera creación de ejércitos privados a principios de los años noventa. Cada milicia privada nueva era más sofisticada en cuanto a sus reclutas y miembros, y también en su potencia de fuego y letalidad.

Los Zetas tuvieron un papel crucial en la defensa de las rutas de trasiego de drogas del Cártel del Golfo a partir de 1997. El Cártel de

Juárez y el de Sinaloa ya habían hecho incursiones en Monterrey y la zona circundante, y en 2001 los sinaloenses lanzaron un ataque importante contra Tamaulipas. La campaña fue dirigida por los hermanos Beltrán Leyva, quienes reclutaron a miembros de pandillas callejeras letales de la frontera entre México y Texas como soldados de su intento de conquista. Los sinaloenses y el Cártel del Golfo y sus milicias privadas libraron cruentas batallas por el control del norte de Tamaulipas entre 2001 y 2006. Fueron guerras entre ejércitos profesionales luchando por control territorial usando técnicas sofisticadas de guerrilla y el tipo de artillería que se utiliza en las guerras civiles.[43] En medio de este importante conflicto por el control del noreste de México, y en un intento por debilitar a su enemigo en su propio hogar, el Cártel del Golfo aprovechó la alternancia partidista en varios estados del imperio sinaloense y envió zetas al estado occidental de Michoacán y al estado sureño de Guerrero a conquistar territorio rival. Ése sería el inicio de una de las guerras más brutales y prolongadas de la historia contemporánea de México.

Michoacán

Lázaro Cárdenas Batel, nieto del venerado presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) e hijo de Cuauhtémoc Cárdenas, tres veces candidato a la presidencia (1988, 1994 y 2000) y fundador del partido de izquierda PRD, se convirtió en el primer gobernador de oposición de Michoacán en 2002, como candidato del PRD. Su victoria llegó tras una década de amarga rivalidad entre el PRI y el PRD, durante la cual cientos de activistas de izquierda habían sido asesinados.[44] En los años noventa, los miembros de la policía judicial estatal, que habían reprimido activamente el disenso político, también tuvieron un papel crucial en el desarrollo de las redes informales de protección que le permitieron al Cártel de los

Hermanos Valencia, los aliados locales del Cártel de Sinaloa, convertirse en el jugador principal en la industria del narcotráfico en el estado.[45]

Aunque Cárdenas Batel afirme que estaba consciente de la producción de marihuana y su tráfico en el estado, y de tiroteos ocasionales entre narcos, no fueron temas importantes durante su campaña electoral en 2001.[*6] Le preocupaban más la economía, la migración, establecer una buena relación con el poderoso sindicato de maestros y superar un pasado represivo.[46] Por eso nombró nuevo personal con "sensibilidad social" en puestos de seguridad y policía. Fue por darles prioridad a los derechos humanos, no a la seguridad y al narcotráfico, que retiró a todos los mandos medios y altos de la procuraduría y de la Secretaría de Seguridad Pública estatales: todos, "secretarios, subsecretarios y comandantes regionales de la policía", habían estado implicados en la represión de disidentes de izquierda durante los años noventa.

El estallido repentino de la narcoviolencia en 2002 fue "una gran sorpresa" para el gobernador Cárdenas Batel. Recuerda con amargura: "Llevaba dos días [en el gobierno] cuando matan en Morelia […] a uno de los Valencia". Ése fue el inicio de un prolongado conflicto por los corredores de trasiego de drogas del estado. Después de la alternancia política de 2002, Los Zetas entraron por sorpresa a Michoacán. En colaboración con La Familia Michoacana, un grupo de autodefensas que protegían a los ciudadanos del Cártel de Sinaloa y de sus aliados locales, Los Zetas desplazaron a los Valencia y a los sinaloenses de Michoacán.[47] Después intentaron reconstruir las redes de protección sobornando a funcionarios de nivel medio y asesinando a algunos de los colaboradores más cercanos de Cárdenas Batel. Sin embargo, en 2005 la alianza entre La Familia Michoacana y Los Zetas se rompió por diferencias sobre el reparto de las rutas de narcotráfico, y el estado cayó en un nuevo conflicto.[48] El objetivo de Los Zetas no sólo

era obtener el control de las rutas michoacanas, sino también de las del estado vecino de Guerrero, en la punta sur del imperio sinaloense.

Guerrero

En 2005, Zeferino Torreblanca, un empresario que se convirtió en el primer alcalde de oposición en la ciudad turística de Acapulco, en el estado sureño de Guerrero, fue electo como el primer gobernador de oposición del estado, bajo la bandera del PRD. Durante los años noventa y principios de los dosmil, Guerrero sufrió un periodo de represión brutal contra líderes de movimientos sociales, dirigentes de la oposición y activistas de izquierda, incluyendo la infame masacre de Aguas Blancas en 1995 (cuando el gobernador Rubén Figueroa Alcocer ordenó a la policía judicial estatal que reprimiera brutalmente una movilización rural, por lo que mataron a 17 campesinos indígenas). Aunque el gobernador haya renunciado, el gobernador interino y su sucesor continuaron sus políticas de mano dura y le dieron impunidad política *de facto* a la policía.[*7] Durante esos años, la policía judicial estatal desarrolló una densa red de protección que facilitó que miembros prominentes del Cártel de Sinaloa tomaran el control directo del narcotráfico en el estado —los hermanos Beltrán Leyva en Acapulco y El Mayo Zambada en la costa occidental del estado.[49] [*8]

Zeferino Torreblanca hizo una campaña proempresarial y anticorrupción. Al igual que la mayoría de los candidatos de oposición durante los años noventa y los dosmil, delineó un programa de gobierno marcado por la buena gobernanza, la honestidad y la transparencia. Si bien no mencionó directamente el narcotráfico, reconoció los crecientes problemas de inseguridad y homicidios en el estado, y prometió reformar las instituciones judiciales y la policía.

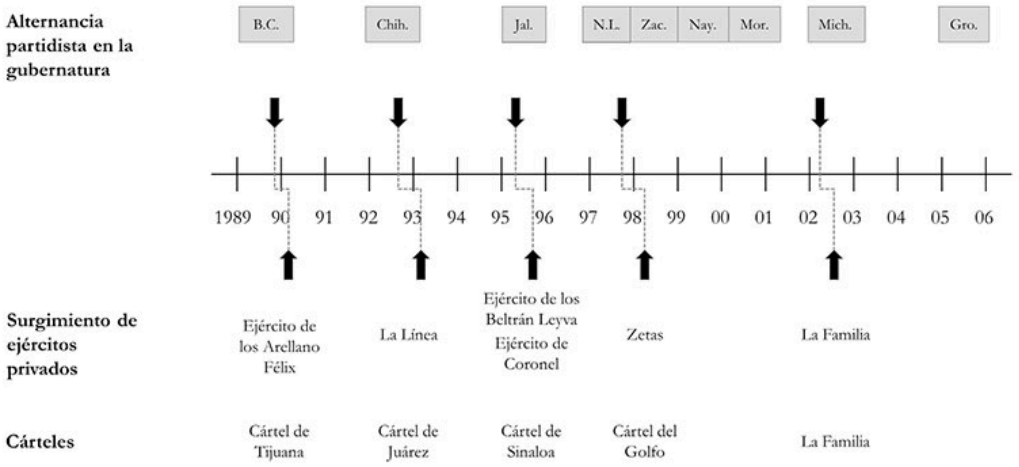
Después de asumir el poder, el gobernador Torreblanca introdujo cambios importantes en la estructura de la policía guerrerense. Como nos explicó: "Cuando llegué al gobierno nombré como secretario de Seguridad Pública a un comandante con ascendencia militar y él nombró a muchos militares bajo su mando. Él me respondía directamente. Hubieron [*sic*] cambios en la policía preventiva de fondo".[50] Pero, confiesa, "los cambios en la procuraduría y en la policía ministerial fueron más lentos; se les redujo el presupuesto pero no podía correr a todos. Removimos a los policías de la vieja guardia y a muchos de los comisionados de las diferentes dependencias […]. Los policías ministeriales estaban coludidos con el crimen organizado […], [eran] los viejos elementos de la policía judicial".*9 Torreblanca es consciente del impacto inmediato de sus acciones: "Llegué sin compromisos al gobierno. En cuanto iniciamos los cambios en las policías, [los grupos criminales] empiezan a perder protección y a fragmentarse […] y a matar policías".[51]

Los enemigos del Cártel de Sinaloa no pasaron por alto la victoria del PRD —un partido de izquierda—, el nombramiento de personal nuevo en el aparato de seguridad estatal ni el consiguiente debilitamiento de las redes tradicionales de protección de los sinaloenses en Guerrero. El Cártel del Golfo, que estaba inmerso en cruentas batallas contra el Cártel de Sinaloa por el control de las rutas de trasiego de drogas en Tamaulipas y Michoacán, aprovechó la oportunidad y envió zetas al puerto turístico de Acapulco para que intentaran tomar la punta sur del imperio sinaloense. Para entonces, la zona estaba bajo el control del ejército privado más potente de los sinaloenses: los hermanos Beltrán Leyva. Durante 2005 y 2006, Los Zetas y los Beltrán Leyva convirtieron Acapulco en un sangriento campo de batalla en el que el combate se asemejaba al contexto bélico de una guerra civil brutal.

El estallido de las guerras entre cárteles

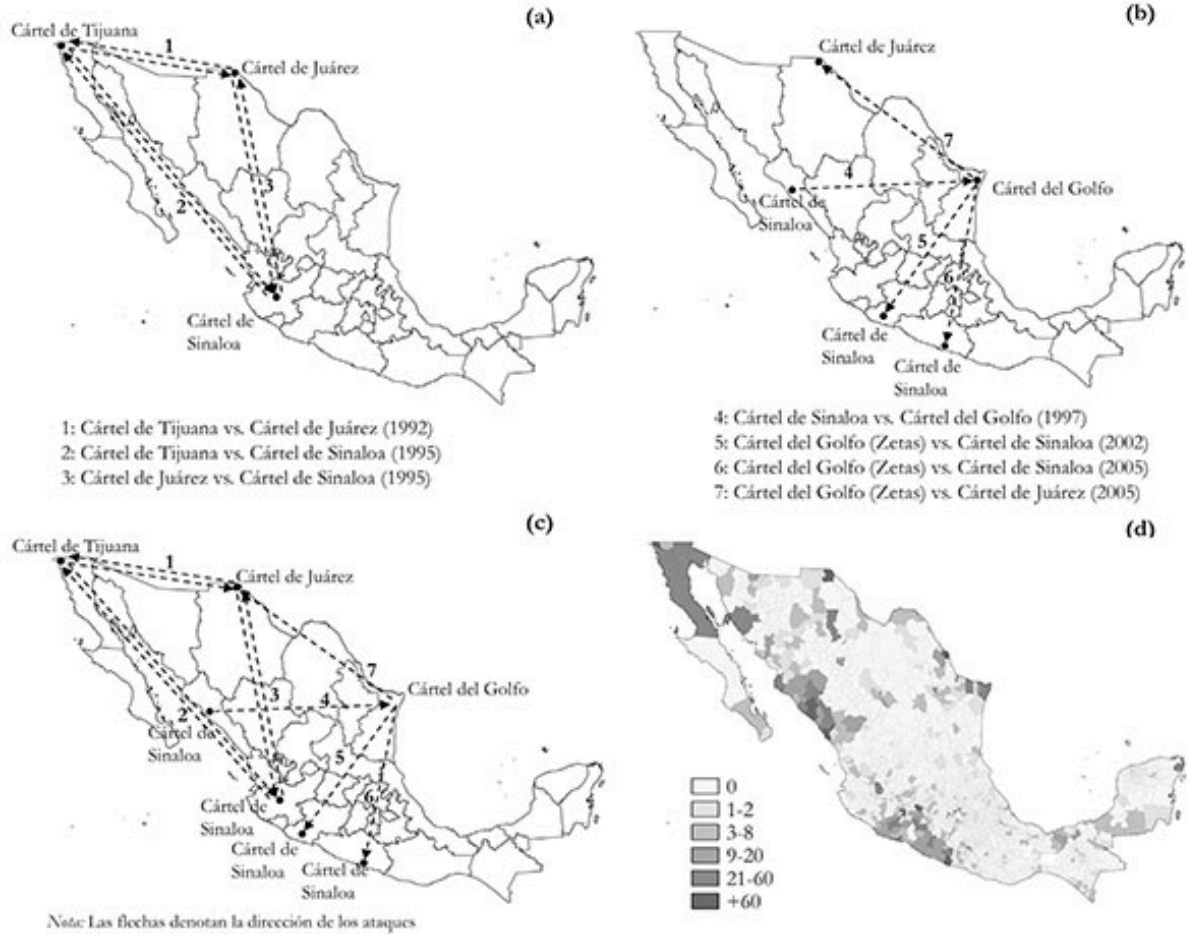
La propagación de la alternancia política subnacional y el desplome de las redes informales de protección gubernamental de los cárteles de drogas causó la proliferación de ejércitos privados en todo México. Como revelan la historia de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Michoacán y Guerrero, los cárteles no sólo usaron esas milicias para defender su territorio, sino también para intentar apoderarse del de sus enemigos. La misma secuencia de hechos sucedió tras la alternancia partidista en la gubernatura en otros estados con menos presencia del narco, en particular en Morelos (centro) y Zacatecas (norte-centro).

La figura 3.2 muestra la línea de tiempo de la rotación en las gubernaturas en México y el surgimiento de ejércitos privados entre 1989 y 2006. Identifica con una flecha hacia abajo el momento de la alternancia en la gubernatura en estados con rutas de narcotráfico y con una flecha hacia arriba el momento del surgimiento de las milicias privadas de los cárteles. La figura subraya la estrecha asociación entre el momento justo de los cambios políticos y los cambios en el equilibrio del poder en la zona gris de la criminalidad que causaron el surgimiento de los ejércitos privados. Recalca el hecho de que las milicias privadas surgieron poco después de la alternancia partidista, no antes.



Nota: Las flechas hacia abajo indican la fecha en la que los gobernadores de oposición entraron en funciones. Las flechas hacia arriba indican la fecha aproximada del surgimiento de milicias privadas.

FIGURA 3.2 *Línea de tiempo de la alternancia partidista en la gubernatura y el surgimiento de ejércitos privados en México, 1989-2006*



Nota: Las flechas denotan la dirección de los ataques

MAPA 3.I.a *Díadas de conflictos entre cárteles en México, 1990-1996*
MAPA 3.I.b *Díadas de conflictos entre cárteles en México, 1997-2006*
MAPA 3.I.c *Díadas de conflictos entre cárteles en México, 1990-2006*
MAPA 3.I.d *Homicidios entre cárteles, 1995-2006*

Los mapas 3.I.a-3.I.c identifican las díadas de conflictos violentos que se desataron a lo largo de los años noventa y los dosmil, a partir de la propagación de la alternancia partidista en la gubernatura y el surgimiento de ejércitos privados. En general, los cárteles disputaban el control de las sedes o lugares de residencia de sus rivales. A veces se trataba del mismo lugar (para el Cártel de Tijuana y el de Juárez), pero no siempre (el Cártel de Sinaloa tenía su cuartel general en Culiacán, Sinaloa, pero vivía en Guadalajara, Jalisco; el Cártel del Golfo tenía su sede en Tamaulipas, pero su residencia en Monterrey, Nuevo León). Quizás la única excepción importante a esa regla fue cuando el Cártel del Golfo atacó la punta sur del imperio sinaloense en Michoacán y Guerrero.

El mapa 3.I.a identifica un triángulo de conflictos bilaterales que surgieron por primera vez en el noroeste de México, tras la oleada de alternancias partidistas que llevaron al PAN al poder en varios estados de la región a principios de los años noventa. Se trata del "salvaje Oeste" de México. El primer conflicto violento importante empezó cuando el Cártel de Tijuana usó su ejército privado para disputar el territorio del Cártel de Juárez en Chihuahua, y éste reaccionó creando su propia milicia privada. El conflicto involucró ciudades en Baja California (Tijuana), Chihuahua (Ciudad Juárez) y el estado de Sonora, que está ubicado entre los dos anteriores. El segundo conflicto importante estalló cuando el Cártel de Tijuana intentó desafiar a los sinaloenses en su lugar de residencia, Guadalajara, y ellos reaccionaron mudando el conflicto a Tijuana. El tercer conflicto importante en la región se desató cuando el Cártel de Juárez también intentó desafiar a los sinaloenses en Guadalajara y ellos contratacaron en el cuartel general de Ciudad Juárez. Aunque

hayan cambiado los actores al pasar de los años, la estructura del conflicto ha permanecido asombrosamente constante. En distintos momentos, los centros urbanos importantes, como Tijuana, Ciudad Juárez y Culiacán han recibido el mote de "capital homicida del mundo", y las ciudades semiurbanas y rurales que las conectan con corredores de cultivo y de tráfico de drogas se han convertido en escenarios de masacres. Eso es particularmente cierto en el Triángulo Dorado, una región que conecta los terrenos montañosos de los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa.*10

El mapa 3.I.b subraya la segunda oleada de conflictos bilaterales entre el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo, tras la alternancia partidista en las gubernaturas a finales de los años noventa y principios de los dosmil. Para cuando surgieron esos conflictos, algunas de esas milicias se habían convertido en ejércitos irregulares letales y casi profesionales, en particular las vinculadas con el Cártel de Sinaloa. El cuarto conflicto importante estalló en el noreste, cuando el Cártel de Sinaloa decidió usar sus ejércitos privados para atacar Monterrey —el lugar de residencia de las familias del Cártel del Golfo— y usarlo como trampolín para lanzar un cruento ataque contra la frontera entre Tamaulipas y Texas, donde el Cártel del Golfo tenía su cuartel general. El conflicto entre los sinaloenses, el Cártel del Golfo y Los Zetas alcanzó niveles inauditos de violencia.

La guerra se volvió particularmente compleja cuando el Cártel del Golfo desplegó a Los Zetas para atacar la punta sur del imperio sinaloense: Michoacán (el quinto conflicto) y Guerrero (el sexto), en la costa del Pacífico. Debido al entrenamiento de Los Zetas en operativos de contrainsurgencia y el acceso que tenían ambos cárteles a armas de alto calibre —tras la expiración de la prohibición de 10 años de armas de asalto que el presidente Clinton había impuesto en 1994—, la intensidad de esas guerras entre cárteles empezó a parecerse más a la de una guerra civil. Como han reconocido la mayoría de los analistas de seguridad, la entrada de Los Zetas en esos conflictos bilaterales aumentó la profesionalización

y la letalidad de las guerras.[52] La proliferación de los conflictos entre cárteles —de tres (mapa 3.I.a) a múltiples disputas territoriales (mapa 3.I.b)— contribuyó al rápido recrudecimiento de la violencia; las narcoguerras pasaron de ser conflictos con niveles de violencia y número de muertos asociados con guerras de baja intensidad a convertirse en conflictos con violencia a gran escala. Para 2006, con 1 281 bajas, el total de víctimas de esos conflictos ya había superado las 1 000 muertes anuales en combate que suele usarse como umbral para definir un conflicto como guerra civil. La estructura de los conflictos en el noreste de México y en la costa del Pacífico también se ha mantenido notablemente constante. Durante la siguiente década, las ciudades que eran escenario de esos sangrientos conflictos territoriales —Reynosa y Matamoros en Tamaulipas; Apatzingán en Michoacán, y Acapulco en Guerrero— también se unirían a las filas de las "capitales homicidas del mundo", junto con las del "salvaje Oeste" mexicano.

El mapa 3.I.b también identifica el séptimo conflicto importante, que estalló cuando el Cártel del Golfo y Los Zetas se aventuraron en los dominios del Cártel de Juárez. Este último, que para entonces disfrutaba de la protección de las cúpulas más altas del ejército y el gobierno federal, se había convertido en el principal traficante de cocaína a Estados Unidos a finales de los años noventa. Sin embargo, la muerte de Amado Carrillo, su capo más importante, y el arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, el zar antidrogas mexicano que estaba en su nómina, abrió oportunidades para los cárteles rivales. Al enfrentar esas amenazas, la familia de Amado Carrillo y su ejército privado, La Línea, hicieron esfuerzos extraordinarios para reclutar a varias pandillas que operaban a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. Esos nuevos sicarios estarían en el frente de batalla contra Los Zetas durante años.

El mapa 3.I.c resume los múltiples conflictos que estallaron en México entre 1990 y 2006. Muestra que para 2006, el país vivía tres guerras principales en tres regiones geográficas distintas: noroeste, noreste y la costa del Pacífico. El mapa 3.I.d muestra la cantidad acumulada de muertes de esas guerras entre cárteles. Una comparación visual del mapa 3.I.c y el 3.I.d revela una estrecha correspondencia entre los múltiples conflictos bilaterales y el nivel de intensidad de los homicidios entre cárteles. Como muestra el mapa 3.I.d, no fueron conflictos que sólo afectaran a municipios y estados a lo largo de la frontera con Estados Unidos, sino que también abundaban en otras regiones de México. Además, el potencial de los efectos de contagio en otros estados es evidente si observamos de cerca los estados que los cárteles tenían que cruzar para ir a atacar a sus rivales, algunos de los cuales no tenían una tradición de cultivo de drogas ni habían sido corredores importantes de narcotráfico. Tomemos por ejemplo el caso de Los Zetas. De camino de Tamaulipas a Michoacán, sus tropas tuvieron que cruzar Zacatecas y Guanajuato, en el centro de México. Aunque esos estados no tuvieran un historial de cultivo de drogas ni hubieran sido corredores cruciales de narcotráfico, se convirtieron en territorios valiosos para sus invasores.*[11] De manera similar, el estado norteño de Coahuila, que se encuentra entre Chihuahua y Nuevo León, en la frontera con Estados Unidos, también se transformó en un sitio crucial para Los Zetas. Durante la siguiente década, esos estados se trastocarían lentamente en escenarios de los conflictos más letales y las violaciones de derechos humanos más graves.*12

La nueva organización industrial de los cárteles: capos, ejércitos privados y pandillas callejeras

La guerra cambió a los cárteles mexicanos de forma fundamental. Como explicamos al inicio de este capítulo, durante la era del régimen unipartidista —cuando las autoridades judiciales y policiacas subnacionales brindaban protección para el narcotráfico—, los cárteles estaban organizados como negocios familiares en los que los capos y sus parientes más cercanos centralizaban las tareas financieras y logísticas del negocio. Los capos estaban cómodos tratando con autoridades corruptas: pagaban cuotas a cambio de protección o simplemente sobornaban a los nuevos gobiernos para que defendieran su territorio. La estabilidad del régimen de partido único les brindaba un horizonte a largo plazo para invertir en su negocio sin convertirse en especialistas en violencia. Sin embargo, cuando el desplome del unipartidismo volvió incierta la protección del Estado, su decisión de delegar su seguridad en milicias privadas transformaría el paisaje criminal de México para siempre.

Privatizar la coerción nunca es una decisión fácil, porque desarrollar un ejército genera desafíos importantes. Los líderes de esas milicias privadas y sus soldados necesitan mucho poder coercitivo para defender a los cárteles de posibles ataques del gobierno y de sus rivales, pero si son demasiado fuertes e independientes, podrían volverse contra sus jefes.[*13] Inmediatamente después de la alternancia partidista en las gubernaturas, cuando los gobernadores nombraron personal nuevo en las instituciones judiciales y policiacas estatales, y socavaron así, inconscientemente, las redes tradicionales de protección de los cárteles, los capos tuvieron que tomar una decisión: crear un ejército privado que podría volverse contra ellos o arriesgarse a ser aniquilados.

La figura 3.3 ilustra las organizaciones multinivel en que se convirtieron los cárteles después de tomar la decisión histórica de delegar su seguridad en milicias privadas. Como se muestra ahí, esos ejércitos fueron integrados verticalmente en los cárteles. Sus jefes, bajo el control directo de los capos, estaban encargados de

crear esas milicias desde cero y de dirigir sus campañas. Como los capos eran perfectamente conscientes de los importantes desafíos que implicaba el desarrollo de un brazo armado en sus organizaciones, normalmente le confiaron la privatización de su seguridad a sus hermanos (como en el Cártel de Tijuana y el de Juárez) o a sus vecinos y amigos de toda la vida (como en el Cártel de Sinaloa). Sólo el Cártel del Golfo —el último en desarrollar un ejército privado, tras casi una década de guerras entre cárteles— delegó las funciones de seguridad en profesionales en violencia (desertores de fuerzas militares de élite).

Como muestra la figura 3.3, los jefes de los ejércitos eran directamente responsables de reclutar comandantes regionales y soldados para luchar en los conflictos territoriales. En general, los jefes de los ejércitos reclutaban desertores de las policías judiciales estatales y de las fuerzas policiales de las grandes zonas metropolitanas para que fungieran como jefes de plaza. Imitando la organización territorial de la policía mexicana, las milicias privadas les concedieron mucho poder a esos jefes de plaza.[53] No sólo eran responsables de desarrollar nuevas redes de protección con las nuevas autoridades de oposición, sino también de garantizar el tránsito seguro de drogas ilícitas por su territorio. Cuando estallaba un conflicto, eran responsables de la defensa militar de su jurisdicción. Conforme aumentaba la intensidad de las narcoguerras, los cárteles intentaron reclutar a especialistas estatales en violencia más especializados y más letales, como muestra el ejemplo emblemático de Los Zetas, desertores de las fuerzas de élite del ejército mexicano.

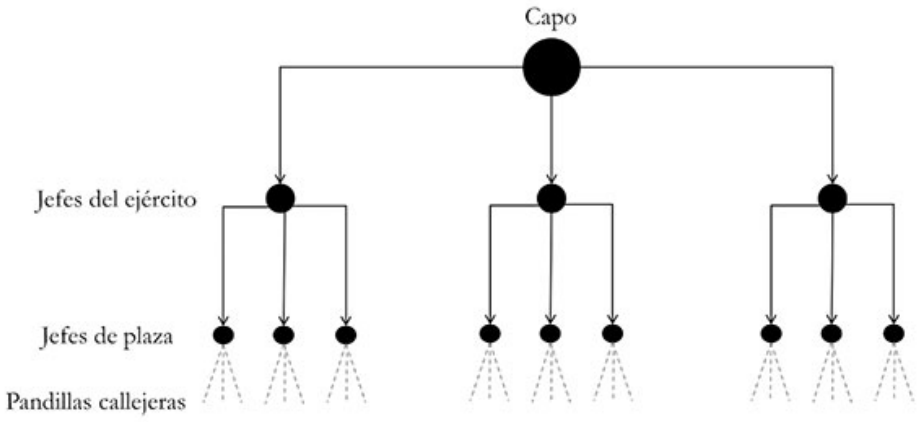


FIGURA 3.3 *Estructura organizativa de los cárteles mexicanos tras la alternancia partidista subnacional, décadas de 1990 y 2000*

Los jefes de plaza también tenían la función crucial de reclutar y entrenar soldados para la guerra, sobre todo jóvenes de zonas urbanas empobrecidas y pandilleros que operaban en los márgenes de las ciudades y los cinturones de miseria. Como sugieren los hallazgos estadísticos que reportamos en el capítulo 2, se trataba de jóvenes de familias monoparentales. Las investigaciones detalladas sobre las pandillas juveniles muestran que sus miembros, casi siempre víctimas de violencia doméstica, encuentran lazos de pertenencia y solidaridad en las pandillas.[54] Sin embargo, vale la pena señalar que las pandillas no necesariamente forman parte del crimen organizado. Sólo cuando las pandillas y sus miembros terminan integrados verticalmente como sicarios de cárteles de drogas y otras organizaciones criminales se convierten en miembros prominentes del inframundo criminal. Si bien es probable que los jóvenes que viven en entornos violentos y empobrecidos encuentren un refugio voluntario en las pandillas que más tarde se integrarán en el inframundo criminal, hay evidencia de que muchos jóvenes se convierten en sicarios por secuestro y coerción, en particular a partir del 2006.[55]

Aunque existieran diferencias en la organización interna de los cárteles —por ejemplo, el Cártel de Juárez y el de Tijuana estaban

dirigidos por individuos y sus familias, pero el de Sinaloa tenía tres líderes visibles que coexistían en una suerte de acuerdo federal—,[56] todos los capos desarrollaron ejércitos privados para defender su territorio.[*14] Esas milicias estaban organizadas en una estructura multinivel, como se muestra en la figura 3.3. Para 2006, después de más de una década de guerras entre cárteles, el paisaje criminal mexicano tenía cinco cárteles importantes —el Cártel de Tijuana, el de Juárez, el de Sinaloa, el del Golfo y La Familia Michoacana—, pero cada uno tenía por lo menos un ejército privado a su servicio, compuesto por múltiples capas de especialistas en violencia. Ignorar el papel de estas milicias privadas y su compleja estructura, como hizo el presidente Felipe Calderón cuando declaró su guerra contra las drogas en diciembre de 2006, causaría errores garrafales en las políticas de seguridad y traería consecuencias letales.

Conclusión

Hemos sugerido que los cárteles mexicanos entraron en guerra en los años noventa porque perdieron acceso a la protección informal del Estado que habían gozado durante el régimen unipartidista. La evidencia de los seis casos de estudio confirma que a finales de los años ochenta y a lo largo de los noventa, los funcionarios de alto rango de la policía judicial estatal tenían un papel clave para reprimir a los disidentes políticos y brindarle protección informal a la industria del narcotráfico. La evidencia de las campañas electorales de los seis candidatos triunfantes de la oposición muestra que el narcotráfico no fue un tema importante para ninguno, y que cuando entraron en funciones, todos retiraron a los mandos medios y altos de sus procuradurías y policías judiciales estatales. No lo hicieron porque supieran que estaban coludidos con el narco, sino porque habían estado al frente de la represión contra los activistas de oposición. Al

rotar el personal, los gobernadores de oposición no necesariamente democratizaron sus fuerzas policiales ni sus sistemas judiciales: simplemente nombraron gente leal a ellos en los nuevos puestos. Nuestros casos de estudio muestran que cuando los gobernadores desmantelaron sin proponérselo las complejas redes de protección que facilitaban la industria del narcotráfico, los capos no dudaron en crear ejércitos privados para lidiar con la incertidumbre. Como los cárteles no pueden pasar un solo día sin protección, esas milicias surgieron durante las primeras semanas de los nuevos gobiernos de oposición. El acceso a un ejército privado permitió que los cárteles renegociaran la protección informal con las nuevas autoridades y que ocuparan territorio rival en otros estados donde el derrumbe de la hegemonía del PRI dejó vulnerables a los cárteles locales.

La concatenación de mecanismos que causaron el desplome de la protección y el surgimiento de las milicias privadas tiene implicaciones importantes para el desarrollo de una nueva explicación del estallido de guerras entre cárteles en México, y para una nueva comprensión de la mecánica de las guerras criminales en general.

En primer lugar, la mayoría de las teorías sostienen que la violencia criminal a gran escala es o bien una reacción a ataques del Estado contra grupos del crimen organizado o el resultado de la competencia mercantil entre criminales. Sin embargo, en este capítulo sugerimos que simplemente retirando mandos medios y altos que tradicionalmente habían brindado protección a los cárteles mexicanos, los nuevos gobernadores de oposición crearon una turbulencia involuntaria en el inframundo criminal. Eso brindó incentivos para que los capos desarrollaran preventivamente la infraestructura organizativa para librar cruentas batallas por el control territorial. La proliferación de esos procesos en zonas de narcotráfico abrió oportunidades para que los cárteles equipados para la guerra intentaran apoderarse nuevos territorios, lo que incitó a los cárteles locales a armarse para defenderse de los embates

rivales. Según esta historia, no fue que las nuevas autoridades elegidas democráticamente causaran una reacción violenta al implementar políticas para eliminar la industria del narcotráfico; más bien, la mera remoción de autoridades judiciales y policiacas estatales que habían protegido el inframundo criminal causó un cambio importante en el equilibrio de poder en la zona gris de la criminalidad, lo que provocó las guerras. Esa asociación íntima entre los cambios en el poder político y en el poder criminal es más probable en países que transitan a la democracia sin desarrollar un Estado de derecho democrático.

En segundo lugar, mientras que las explicaciones dominantes de la narcoviolencia en México dan por sentada la existencia de milicias privadas y suponen que los cárteles estaban equipados *de facto* para librar conflictos territoriales, en este capítulo evaluamos los incentivos que empujaron a los cárteles a crear ejércitos privados, los distintos grupos que los constituyen, su lugar dentro de las jerarquías organizativas de los cárteles y su función de ayudar a los cárteles a salvaguardar su territorio y dominar nuevos. Incluir las milicias privadas bajo una concepción amplia de un cártel —como hacen implícitamente la mayoría de los análisis de la narcoviolencia en México— es incorrecto desde el punto de vista histórico. Bajo el régimen unipartidista de los años ochenta, los capos mexicanos sólo tenían guardaespaldas para protegerse a sí mismos y a sus familias, y subcontrataban especialistas estatales en violencia para salvaguardar sus negocios. Sólo después del advenimiento de la alternancia partidista en las gubernaturas empezaron a crear sus propias milicias y privatizaron *de facto* la seguridad en el inframundo criminal. No identificar, conceptualizar ni evaluar el papel crucial que han tenido los ejércitos privados en los conflictos territoriales de México distorsiona la crónica del estallido y desarrollo inicial de las guerras criminales (1990-2006).

Los estudiosos de las guerras civiles han reconocido la importancia de las milicias progobierno (fuerzas paramilitares) en la

producción de violencia; en la duración y fin del conflicto, y en la transformación de los órdenes locales.[57] Si bien deberíamos ser conscientes de las diferencias entre las fuerzas paramilitares y los ejércitos privados de los cárteles —las primeras están patrocinadas por el Estado y/o civiles para combatir a los rebeldes, mientras que los segundos son creados por capos para combatir al Estado y a cárteles rivales—, los estudiosos del crimen organizado deberían seguir el ejemplo de las teorías de la guerra civil y reconocer a las milicias privadas como jugadores cruciales en las guerras criminales de Latinoamérica, desde México hasta Brasil. En contra de las predicciones de que los GCO y las mafias sólo operarían en sus lugares de residencia,[58] el surgimiento de los ejércitos privados les ha brindado mayor movilidad y una potencia de fuego inaudita a los grupos criminales, por lo que perpetran una violencia a gran escala e intentan controlar mercados ilícitos y territorios lejos de sus pueblos natales.

Con casi dos décadas de guerras entre cárteles como telón de fondo, en la siguiente parte del libro dedicaremos dos capítulos a evaluar por qué la guerra contra las drogas declarada tras las elecciones presidenciales de 2006 causó un recrudecimiento grave de la violencia. Una explicación detallada de los actores, instituciones políticas y motivos que provocaron el estallido y recrudecimiento de las narcoguerras entre 1990 y 2006 es crucial para entender por qué el despliegue de las fuerzas armadas mexicanas para combatir a los cárteles en las seis zonas de conflicto entre 2007 y 2012 llevó a un aumento inaudito de la violencia, de 1 281 muertes en combate al año a hasta decenas de miles de bajas anuales.

*1 Al expandir el análisis a los estados con alternancia hacia la derecha, intentamos complementar el análisis de los modelos de control sintético presentados en el capítulo 2.

*2 Usamos los términos "milicia privada" y "ejército privado" de forma intercambiable. Hacemos hincapié en el carácter privado de esos grupos porque, a diferencia de las milicias progobierno identificadas en los estudios de las guerras civiles, estas fuerzas fueron creadas para defender intereses privados, como los de los cárteles. Y, como discutimos más adelante, su naturaleza militar proviene de sus miembros y entrenamiento: los rangos altos de estos cuerpos privados son desertores de la policía y el ejército; es decir, son exespecialistas estatales en violencia que dirigen y entrenan a jóvenes y pandilleros en técnicas de combate. En el caso mexicano, transfirieron las técnicas desarrolladas durante la guerra sucia de los años setenta, que prevalecieron y fueron transferidas de la DFS, el ejército y la policía federal a las policías estatales, y luego a las milicias privadas de los cárteles. Para una discusión comparada de las milicias, ver Carey, Colaresi y Mitchell, *op. cit*.

*3 Los "narcojuniors" eran hijos de familias acomodadas involucrados en el consumo de drogas y actividades ilícitas. Representan un caso poco común. En su mayoría, los ejércitos privados de los cárteles reclutaron a jóvenes de zonas urbanas marginadas y a miembros de pandillas (que operaban sobre todo en zonas poco privilegiadas).

*4 Vale la pena señalar que el nivel de profesionalización de los ejércitos privados de los cárteles varió con el tiempo. Las primeras milicias (por ejemplo, el ejército privado de los Arellano Félix, del Cártel de Tijuana) eran menos profesionales que las posteriores (por ejemplo, Los Zetas). Sin embargo, todas estaban conformadas por exespecialistas estatales en violencia que entrenaron a los jóvenes bajo su mando para defender su territorio.

*5 No profundizamos en el trágico desarrollo de los feminicidios en México. Para estudios detallados de esta forma de violencia, ver Julia Estela Monárrez Fragoso, "La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999", *Frontera Norte* 12 (2000), pp. 87-117; y Julia Estela Monárrez Fragoso, *Trama de una injusticia: Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

*6 El reporte de *Crónica* del discurso inaugural de Cárdenas Batel confirma este punto. Ver "Asume Cárdenas Batel como gobernador de Michoacán", *Crónica*,

15 de febrero de 2002, www.cronica.com.mx/notas/2002/5376.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

*7 Una investigación impresionante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) descubrió que el gobernador Figueroa (1993-1996) fue directamente responsable de la masacre, pero nunca compareció ante la justicia. Procesaron a algunos oficiales de policía de bajo rango, pero la mayoría de los casos terminaron en exoneraciones o en sentencias de no más de dos años. Ver Maribel Gutiérrez, "Caso Aguas Blancas: juicio inconcluso", *La Jornada*, 29 de junio de 1997.

*8 El gobernador Rubén Figueroa Alcocer es hijo del exgobernador Rubén Figueroa, quien supervisó la guerra sucia en Guerrero en los años setenta y cuyos aliados militares cercanos, incluyendo a los generales Acosta Chaparro y Hermosillo, dirigieron las operaciones de contrainsurgencia en Guerrero y estuvieron profundamente involucrados con la industria del narcotráfico desde los años setenta hasta los dosmil. Ver Aviña, *op. cit*.

*9 Cabe señalar que a partir de la década de 2000, la mayoría de los estados tenían dos fuerzas policiales estatales: la policía judicial (bajo el mando del procurador estatal) y la policía de seguridad (bajo el mando del secretario de Seguridad Pública).

*10 Como muestra el trabajo de Cedillo, el Triángulo Dorado fue una zona importante durante la guerra sucia (la campaña de contrainsurgencia del gobierno contra las guerrillas rurales y urbanas) y el Plan Cóndor (la guerra contra las drogas del gobierno) en los años setenta. Ver Cedillo, *op. cit*.

*11 Grupos escindidos de Los Zetas se convirtieron en figuras clave del "huachicoleo" de oleoductos de la empresa petrolera estatal de México, Pemex, en Guanajuato en la década de 2010.

*12 Los Zetas también se involucraron activamente en el huachicoleo de oleoductos y en la extracción de otros recursos naturales en estos estados nororientales. También consiguieron el control *de facto* del sistema penitenciario de Coahuila, donde cometieron algunas de las atrocidades en masa más severas de las narcoguerras mexicanas. Ver Correa-Cabrera, *op. cit.*, y Sergio Aguayo *et al.*, *En el desamparo: Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*, México, El Colegio de México/CEAV, 2016.

*13 Éste es un problema paralelo a aquel al que se enfrentan los autócratas que dependen de especialistas estatales en violencia para mantenerse en el poder. Ver el capítulo 1.

*14 Los cárteles pueden adoptar estructuras centralizadas y jerárquicas (por ejemplo, el de Tijuana y el de Juárez), un sistema federalista y descentralizado con varios líderes (por ejemplo, el de Sinaloa), o un sistema de franquicias (por ejemplo, Los Zetas luego de separarse del Cártel del Golfo). Para una discusión de las distintas estructuras de las organizaciones criminales, ver Garzón, *op. cit*. Para Los Zetas, ver Correa-Cabrera, *op. cit*.

III

La guerra del Estado contra los cárteles

4

Por qué la guerra del Estado contra los cárteles intensificó la violencia: polarización política, conflicto partidista intergubernamental y el aumento de la violencia

Después de casi dos décadas de guerras entre cárteles durante las cuales el gobierno federal no adoptó ninguna política proactiva para enfrentar la creciente narcoviolencia, en diciembre de 2006, el recién electo presidente Felipe Calderón (2006-2012) declaró la guerra a los cárteles y desplegó al ejército en las regiones más conflictivas del país. La intervención federal provocó un contrataque violento del narco y estimuló el estallido de guerras entre cárteles. El inicio de los conflictos entre el Estado y los cárteles y el recrudecimiento de las narcoguerras hundió a México en un periodo de violencia inédita.[1] El año anterior a la intervención federal, el número de víctimas de las guerras entre cárteles había alcanzado casi 1 300 muertes en combate al año, pero cinco años tras la intervención, el número de homicidios asociados con las narcoguerras había aumentado al quíntuple. Aunque México no estuviera en guerra civil, la cantidad de víctimas de la narcoviolencia entre 2006 y 2012 fue cuatro veces más alta que la de una guerra civil típica en el siglo XX.[*1]

El presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas tras las elecciones presidenciales más competidas en la historia de México, y en medio de una aguda polarización política entre la derecha y la izquierda. Calderón, el candidato conservador del Partido Acción Nacional (PAN), había ganado por un estrechísimo margen del 0.6% contra el candidato de

izquierda del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador, quien no aceptó su derrota y denunció un fraude. En medio de esa crisis postelectoral, el presidente entrante anunció al país su decisión de declarar la guerra a los cárteles e intentó unir a todos los mexicanos contra lo que él llamaba el verdadero enemigo de México: el narco.[2] Su intento de distraer la atención de las impugnaciones de López Obrador y de unir al país bajo su presidencia empujó a Calderón a declarar la guerra apresuradamente, sin tener un diagnóstico apropiado del problema ni una estrategia bien desarrollada.

Tras una disminución inicial de la violencia entre cárteles durante los primeros meses de despliegue del ejército, el gobierno federal sufrió un contrataque violento y México entró en un periodo de violencia inédita. Los homicidios asociados con narcoconflictos se dispararon en la segunda mitad de 2007, y a partir de 2008 aumentaron exponencialmente, mientras el gobierno lanzaba 16 campañas militares[*2] en las regiones más conflictivas del país.[3] Sin embargo, la intensificación de la violencia varió bastante entre las regiones subnacionales.

Concentrándose en la intervención del gobierno federal, los estudiosos de la narcoviolencia en México han intentado explicar su aumento con tres teorías principales. Una explicación sugiere que al desplegar al ejército —en vez de a la policía— para atacar a los cárteles, la intervención federal intensificó la violencia de dos maneras: *1)* los cárteles se vieron forzados a adquirir armas de alto calibre para defenderse de las campañas militares de contrainsurgencia y luego las usaron para amenazar a cárteles rivales, y *2)* sin preparación para lidiar con violencia criminal ni para realizar actividades policiales, el ejército ejecutó campañas de contrainsurgencia que provocaron tasas de homicidios de civiles más altas.[4] Una segunda explicación se concentra en la "estrategia de decapitación de organizaciones criminales". La eliminación de capos provocó la fragmentación de los cárteles, la competencia intensa por el control de las rutas de trasiego de drogas entre las organizaciones escindidas y la intensificación de la violencia.[5] Una tercera explicación, concentrada en la coordinación intergubernamental, sugiere que en las regiones subnacionales donde el presidente Calderón pudo coordinar con éxito la logística de la intervención federal con las autoridades locales de su mismo partido, logró contener la violencia, pero fracasó donde no pudo coordinarse con las autoridades de oposición.[6]

Si bien reconocemos la importancia de estas tres explicaciones, en este capítulo dejamos atrás las preguntas de estrategia militar y de logística gubernamental para explorar cómo se politizó la intervención en un contexto de polarización ideológica aguda entre la derecha y la izquierda. Varios estudiosos de los conflictos sociales han demostrado que en contextos de polarización política aguda donde las autoridades federales tienen el control total de las fuerzas policiales, los incentivos electorales suelen guiar las intervenciones policiales para eliminar la violencia.[7] Como las élites posautoritarias de México no transformaron a las fuerzas armadas, el aparato de seguridad autoritario ni el sistema judicial politizado, los presidentes democráticamente electos siguieron teniendo un fuerte control del ejército, la policía y el sistema judicial. Al igual que en el pasado autoritario, en la era de la democracia iliberal, los presidentes Fox y Calderón pudieron usar las fuerzas de seguridad y el sistema judicial para propósitos electorales.

En este capítulo argumentamos que la guerra contra las drogas del presidente Calderón siguió una lógica partidista, en la que las autoridades federales desarrollaron intervenciones militares y policiales cooperativas en regiones donde gobernaban sus correligionarios conservadores. El argumento de la coordinación sugiere que el presidente desarrolló relaciones poco cooperativas con *todas las fuerzas de oposición*, pero nosotros argüimos que la falta de cooperación militar y policiaca y la decisión estratégica de procesar a autoridades y políticos subnacionales por coludirse con los cárteles, o de lanzar campañas de desprestigio para acusar a gobernadores y alcaldes de ser aliados del crimen organizado, se usaron *sobre todo contra la izquierda*. Ésa fue la fuerza política que impugnó los resultados de las elecciones presidenciales de 2006, se negó a reconocer el gobierno del presidente como legítimo y se opuso amargamente a su agenda económica. Mientras que la cooperación estrecha entre las autoridades federales y subnacionales contuvo la reacción de los cárteles y la epidemia de violencia, la falta de cooperación y los ataques federales contra ellas debilitaron a las autoridades subnacionales de izquierda y convirtieron sus municipios en campo abierto para que cualquier cártel se disputara el control de los corredores de trasiego de drogas y otros mercados ilícitos. Nosotros argumentamos que el conflicto partidista entre los distintos niveles de gobierno cambió el equilibrio de poder en la zona gris

de la criminalidad: la vulnerabilidad política de los alcaldes en los estados de izquierda abrió oportunidades para que los cárteles disputaran el territorio de sus rivales, aumentó la competencia criminal y estimuló la propagación de conflictos territoriales. Usando la base de datos Violencia Criminal en México (VCM), en este capítulo demostramos que los municipios en estados gobernados por cualquiera de los dos partidos principales de oposición sí sufrieron mayores niveles de violencia que los gobernados por los correligionarios del presidente. Sin embargo, los niveles más intensos de violencia sucedieron en ciudades mexicanas ubicadas en estados gobernados por el PRD. Nuestros resultados muestran que la violencia en los municipios de estados con gobernadores de izquierda fue 134.6% más alta que en los gobernados por miembros del partido del presidente. Mientras que la violencia en municipios gobernados por el otro partido principal de oposición, el PRI, fue 36% más alta que en municipios de estados conservadores, la violencia en los estados de izquierda fue *cuatro veces* más alta que en los dominados por el PRI. Sin duda, ni la fragmentación partidista vertical ni los conflictos políticos intergubernamentales eliminan el impacto de otras variables que se ha demostrado que son motores importantes de la narcoviolencia, incluyendo las hipótesis de coordinación y de decapitación y varios factores sociodemográficos. Sin embargo, nuestro análisis revela que omitir el conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda durante la guerra contra las drogas del presidente Calderón arroja resultados sesgados.

Para probar si el conflicto partidista intergubernamental tuvo un efecto causal independiente en la intensificación de la narcoviolencia, presentamos un experimento natural que compara la evolución de la narcoviolencia en varios municipios a lo largo de la frontera entre Michoacán y Jalisco, en el occidente de México. Se trata de un grupo homogéneo de municipios separados por la frontera estatal durante el siglo XIX por razones que no tienen relación alguna con el trasiego de drogas del siglo XXI. A pesar de tener similitudes geográficas, sociodemográficas y culturales, e historiales parecidos de actividad criminal, vivieron distintas trayectorias de violencia entre 2006 y 2012. Una diferencia importante era que Jalisco estaba gobernado por la derecha (el PAN), y Michoacán, por la izquierda (el PRD). Nosotros consideramos que las diferencias en la capacidad de las autoridades subnacionales a ambos lados de la frontera para contener el

estallido de narcoviolencia tras la intervención federal se deben a que "resultaron" estar en estados con gobernadores de partidos políticos distintos. En Jalisco, el gobernador pertenecía al partido del presidente; en Michoacán, al del de sus principales rivales políticos.

El capítulo está estructurado en seis secciones. Primero discutimos las explicaciones dominantes de la narcoviolencia en México: la intervención militar, la estrategia de decapitación y la hipótesis de la coordinación gubernamental. A partir del cuerpo de estudios sobre el impacto de la afiliación partidista en las políticas públicas adoptadas por gobiernos en sistemas federales, en la segunda sección desarrollamos nuestra propia explicación: el conflicto partidista intergubernamental y los incentivos electorales guiaron la intervención federal durante la guerra contra las drogas. Antes de probar nuestras hipótesis, en la tercera sección hacemos un análisis detallado de la polarización política entre la derecha y la izquierda que sirvió como telón de fondo a la intervención. En la cuarta sección presentamos los hallazgos de nuestros modelos estadísticos multivariados, y en la quinta, los del experimento natural. En la conclusión discutimos cómo la afiliación partidista puede guiar las intervenciones de seguridad en las federaciones y cómo la politización de la guerra contra el crimen puede estimular espirales de violencia.

Explicaciones dominantes de la narcoviolencia en México

La bibliografía académica sobre el estallido de la narcoviolencia en México se ha concentrado sobre todo en el Estado: en la intervención federal en la guerra contra las drogas y en el despliegue del ejército en las regiones más conflictivas del país para aplastar a los cárteles. Mientras que algunos académicos también han analizado las condiciones políticas subnacionales asociadas con la colusión entre los cárteles y las autoridades locales[8] y las estructuras socioeconómicas que les permitieron a los cárteles reclutar jóvenes como soldados,[9] las explicaciones dominantes del recrudecimiento de la violencia durante el gobierno del presidente Calderón se han concentrado en la política estatal.

Tres explicaciones dominan el debate: *1)* el uso del ejército para la intervención; *2)* la adopción de la estrategia de decapitación de cárteles, y

3) la capacidad desigual del gobierno federal para coordinar sus acciones con las distintas autoridades subnacionales.

La intervención militar*.* La influyente explicación que hizo Lessing de la narcoviolencia en Latinoamérica sugiere que las intervenciones estatales provocan guerras entre el Estado y los cárteles cuando las autoridades usan ataques incondicionales, es decir, cuando atacan a todos los cárteles sin importar si ellos las atacaron primero. Para él, los cárteles contratacan al Estado y así surgen espirales de violencia en defensa propia.[10]

Varios académicos han presentado evidencia exhaustiva que demuestra que la decisión del gobierno mexicano de declarar la guerra contra todos los cárteles provocó un recrudecimiento repentino de la violencia. Usando los estados como unidades de análisis, Merino demuestra que ocho operativos militares conjuntos provocaron aproximadamente 10 000 muertes adicionales entre 2007 y 2010.[11] Usando los municipios como unidades de análisis, Espinosa y Rubin demostraron que las intervenciones militares provocaron un aumento de hasta 10 unidades en la tasa media de homicidios en municipios con operativos conjuntos.[12] En un influyente artículo, Flores-Macías demostró que los estados que sufrieron la militarización tuvieron una tasa media de homicidios 17% más alta que aquellos donde no hubo intervención militar.[13] Para él, el despliegue del ejército en regiones conflictivas motivó a los cárteles a invertir en armamento de alto calibre y en entrenamiento militar para enfrentar los operativos de contrainsurgencia del Estado. Eso provocó espirales de violencia entre el Estado y los cárteles, pero también permitió que los cárteles intentaran conquistar el territorio de sus rivales o expandirse a nuevos mercados ilícitos usando la violencia. Al mismo tiempo, sin preparación para las labores policiales, los operativos de contrainsurgencia del ejército causaron tasas de homicidios más altas y cobraron víctimas entre la población civil.

La estrategia de decapitación de cárteles**.** Además de la decisión del Estado de atacar a los cárteles, los estudiosos de las narcoguerras mexicanas han demostrado que los objetivos estratégicos de la intervención militar pueden ser de la máxima importancia. Bajo el influjo de la experiencia de Colombia y por la estrategia militar estadounidense, la eliminación de capos —arrestarlos y extraditarlos a Estados Unidos o simplemente asesinarlos— se convirtió en el principal objetivo de la

intervención militar. Varios académicos han demostrado que la estrategia de decapitación resultó contraproducente en México. La decapitación de los cárteles provocó violentos conflictos sucesorios,[14] la fragmentación de los cárteles[15] y el inicio de una competencia feroz entre los antiguos cárteles y las organizaciones criminales emergentes.[16] Como demostraron Calderón *et al.*, la rápida propagación de las organizaciones criminales y la competencia feroz por el territorio provocaron un recrudecimiento drástico de la violencia.[17] Si lo expresamos en el lenguaje conceptual presentado en el capítulo 1, la intervención federal causó una reconfiguración importante de la cantidad de jugadores criminales y del equilibrio de poder en la zona gris de la criminalidad mexicana, lo que generó nuevos incentivos para la violencia.

Si bien hay evidencia exhaustiva que demuestra que la guerra incondicional del gobierno federal contra todos los cárteles provocó un recrudecimiento repentino de la violencia, y aunque esté bien establecido que la estrategia de decapitación fue un estímulo importante para los conflictos violentos, un análisis estadocéntrico que se concentre únicamente en la estrategia militar puede quedar sesgado, pues sólo considera la intervención con una lente militar, sin tomar en cuenta la política. Tal argumento ignora que la afiliación partidista podría haber afectado los niveles de cooperación y de conflicto entre las autoridades federales, estatales y municipales durante la guerra contra las drogas. En un contexto marcado por una aguda polarización política, ésa podría ser una omisión importante.

La coordinación gubernamental. En trabajos separados, Urrusti Frenk, Ríos y Durán-Martínez sugirieron que la afiliación partidista fue importante para la intervención federal en la guerra contra las drogas.[18] Según Urrusti Frenk, la alineación partidista vertical les permitió a las autoridades tener un control más efectivo del territorio. Los agentes del orden federales, estatales y municipales de un mismo partido podían coordinarse para asegurar territorios subnacionales, y su comunicación e intercambio de información fluidos facilitaron la implementación de ataques efectivos contra los cárteles de drogas. Así, la violencia criminal fue menos intensa bajo gobiernos verticalmente integrados, porque los cárteles no trataron de disputar rutas de trasiego de drogas donde el poder político estaba alineado. Según la interpretación alternativa de Ríos, la alineación

partidista vertical le permitió al presidente disciplinar a sus correligionarios subnacionales, lo que resultó en políticas de seguridad coherentes y consistentes que disuadieron a los cárteles de competir por el control territorial. Para Durán-Martínez, la alineación partidista vertical contribuye a la cohesión estatal, lo que disuade a los cárteles de usar la violencia en público contra el Estado o contra sus rivales. Por ejemplo, bajo la hegemonía del PRI, la alineación vertical les permitía a las autoridades subnacionales priistas contener la violencia brindándoles protección a los cárteles. En la era pospriista, la alineación vertical bajo el PAN les permitió a las autoridades subnacionales panistas combatir al narco. En ambos casos, la coordinación intergubernamental disuadió a los cárteles de usar la violencia contra las autoridades estatales o contra sus rivales.

Si bien el argumento de la coordinación introduce la política partidista en el análisis de la intervención federal en la guerra contra las drogas, distinguir sólo entre el gobierno federal y la oposición subnacional (sin importar su afiliación partidista) omite un punto fundamental. En un contexto de polarización política aguda donde el gobierno federal conservador estaba inmerso en un importante conflicto político con uno de los dos partidos de oposición —la izquierda—, el presidente podría haber usado la intervención federal para castigar a sus principales enemigos políticos, pero no a las fuerzas de oposición menos vociferantes. En el contexto mexicano —marcado por la aguda polarización política entre la derecha y la izquierda—, no distinguir entre los distintos partidos de oposición puede generar un sesgo de variable omitida. Nuestro análisis no entiende la alineación partidista exclusivamente en términos de coordinación, sino que explora la base partidista de la cooperación y el conflicto.

CONTROLAR EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN FEDERACIONES: LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN Y EL CONFLICTO INTERGUBERNAMENTALES

Si bien los países con sistemas federales varían en su nivel de descentralización, un diseño federal necesariamente implica una división de poder y responsabilidades entre el gobierno nacional y los subnacionales.[19] En el ámbito de la seguridad, la mayoría de las federaciones depositan en las

autoridades nacionales la jurisdicción sobre la defensa nacional y el crimen organizado, mientras que las fuerzas policiales subnacionales son responsables sobre todo de los crímenes comunes. Esta división de labores genera distintas capacidades policiales. Mientras que las autoridades nacionales tienen acceso al ejército y a la policía federal —que cuentan con el mejor armamento disponible para combatir amenazas extranjeras o cárteles de drogas— las autoridades subnacionales comandan policías locales con equipo y entrenamiento menos sofisticados. Esas diferencias implican que cuando los gobiernos subnacionales se enfrentan a situaciones particularmente violentas, tienen que depender del gobierno nacional para que los defienda y proteja. En esa relación *asimétrica*, la cooperación intergubernamental es crucial para la seguridad local y para la supervivencia de las autoridades subnacionales en federaciones violentas.

La industria del narcotráfico es una cadena global de operaciones locales donde las autoridades subnacionales enfrentan realidades criminales para las que no tienen la capacidad policial ni la jurisdicción. Por lo tanto, las condiciones bajo las que sucede la cooperación intergubernamental para enfrentar a los cárteles y contener la narcoviolencia son un tema crucial en países federales como México.

Durante mucho tiempo, los estudiosos del federalismo consideraron que la cooperación intergubernamental era cuestión de eficiencia: suponían que, si se asignaban adecuadamente las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, los votantes motivarían a las autoridades electas a cooperar con los demás niveles de gobierno.[20] También creían que la política era el resultado eficiente de las demandas de los votantes y las respuestas automáticas de sus representantes gubernamentales. Pero en esa teoría no cabían los partidos políticos ni las estrategias partidistas.

Al introducir la afiliación partidista en el estudio del federalismo, Riker desafió la perspectiva de la eficiencia.[21] Afirmó que la cooperación intergubernamental dependía de la integración partidista vertical entre el gobierno federal y los subnacionales. La misma afiliación partidista en todos los niveles de gobierno facilita la cooperación intergubernamental y la coherencia de sus políticas públicas, gracias a los mecanismos de disciplina partidista que las autoridades nacionales pueden ejercer sobre los gobernantes subnacionales de su mismo partido. En contraste, bajo condiciones de fragmentación partidista vertical, cuando las unidades

subnacionales están controladas por un partido distinto al nacional, las diferencias en ideología y en intereses de política pública pueden generar relaciones poco cooperativas y políticas incoherentes. Como resultado, los sistemas políticos verticalmente integrados producen "armonía", generan políticas coordinadas de forma lógica y facilitan la cooperación intergubernamental, mientras que la gobernanza verticalmente dividida crea "disonancia", causa políticas contradictorias en las federaciones y está caracterizada por el conflicto intergubernamental.[22] Los proponentes de la teoría de la coordinación gubernamental para estudiar la guerra contra las drogas en México usan este marco conceptual.

Una limitación importante del estudio de las relaciones intergubernamentales de Riker —y, por extensión, de la hipótesis de la coordinación para la guerra contra las drogas en México— es que no toma en cuenta las posibles asimetrías de poder entre los gobiernos verticalmente divididos ni la posibilidad de que las autoridades de alto rango usen varios mecanismos de políticas públicas para premiar a sus correligionarios subnacionales y castigar a sus enemigos políticos. De hecho, esta teoría descarta los *incentivos electorales*. Como argumenta Weingast, en un régimen democrático débil, los gobernantes pueden tener "incentivos para evitar que los gobiernos [subnacionales de oposición] tengan éxito" en sus objetivos de política pública y pueden "usar su poder para reducir o eliminar la autoridad de los gobiernos locales".[23] Para las autoridades nacionales, obstruir la descentralización es un medio para obtener una mayor base electoral y amenazar a las fuerzas de oposición subnacionales. Varios estudios de política distributiva han encontrado evidencia que apoya esta conducta estratégica y demuestra que los gobiernos nacionales pueden brindar transferencias, subsidios, protecciones arancelarias u obras con fondos estatales a sus partidarios o a los votantes indecisos. En su influyente modelo de votantes duros, Cox y McCubbins proponen de manera explícita que los gobiernos pueden premiar a sus partidarios y castigar a los votantes de los partidos políticos rivales.[24] [25]

A partir de modelos de "política distributiva", los estudiosos de la violencia política también han examinado cómo los incentivos electorales pueden configurar las *decisiones de la aplicación de la ley* en las federaciones. Dadas las diferencias en la capacidad policial de los distintos niveles de gobierno, analizan el despliegue de las fuerzas del orden por

parte de las autoridades nacionales para enfrentar brotes de violencia subnacionales como un problema de cooperación estratégica, en vez de considerarla una decisión técnica o de eficiencia. Estos estudios de la violencia política proponen, de manera consistente con la bibliografía sobre política distributiva, que las autoridades de niveles más altos en la estructura federal pueden ordenarles a las fuerzas de seguridad que eliminen la violencia en las regiones gobernadas por su mismo partido, pero que la toleren o incluso la instiguen en las zonas dominadas por la oposición.

Los estudiosos de la violencia política han demostrado que, en condiciones de polarización política o social aguda, las autoridades gubernamentales pueden manejar estratégicamente a las fuerzas del orden para premiar a sus aliados políticos y castigar a sus enemigos. Una variedad de estudios que abarcan desde la violencia étnica en India[26] hasta los disturbios urbanos en Argentina[27] han demostrado que los incentivos electorales guían las intervenciones policiales para contener estallidos importantes de violencia. De manera similar, los estudiosos del conflicto civil en Colombia han demostrado que los incentivos electorales motivaron a las élites nacionales a permitir la violencia de los paramilitares contra sus rivales políticos.[28] Esa evidencia desafía el supuesto weberiano clásico según el cual las élites estatales buscan axiomáticamente el monopolio de la violencia y eliminarán cualquier tipo de violencia organizada no estatal.[29] De hecho, esos estudios demuestran que en países con un Estado de derecho débil, los gobernantes que operan en entornos políticos polarizados pueden usar su poder discrecional para tolerar o incluso estimular la violencia contra sus enemigos políticos.

Nuestras hipótesis sobre el impacto que tuvo la intervención estatal en la violencia durante la guerra contra las drogas se basan en la teoría partidista de Riker sobre las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, también utilizamos el cuerpo de estudios sobre política distributiva y violencia política para evaluar cómo la *asimetría de poder* en distintos niveles de gobierno y los *incentivos electorales* podrían afectar la cooperación intergubernamental. Argumentamos que en condiciones de polarización política aguda, las autoridades federales de un país con un Estado de derecho débil pueden manejar la violencia criminal de forma estratégica y desplegar a las fuerzas de seguridad para proteger regiones subnacionales donde gobiernen sus correligionarios, pero tolerar la violencia criminal en zonas controladas por

sus principales rivales políticos. Sugerimos que los gobernantes federales pueden adoptar un régimen de "castigo" y dejar desprotegidos deliberadamente a sus rivales políticos subnacionales en regiones conflictivas, para socavar su credibilidad y sus bases electorales.

Como sugerimos en el capítulo 1, fuertes sacudidas en la distribución del poder estatal pueden afectar la zona gris de la criminalidad. Mientras que los estudios de la narcoviolencia en México han puesto especial atención en evaluar cómo la intervención estatal durante la guerra contra las drogas —dirigida a decapitar cárteles— generó una reconfiguración importante de las organizaciones mexicanas de narcotráfico, aquí nos concentramos en cómo los patrones de cooperación y conflicto partidista intergubernamental transformaron los incentivos de violencia criminal en las regiones subnacionales de México.

La figura 4.1 ilustra nuestro argumento. La barra a la izquierda muestra un país que vivió una transición electoral minimalista a la democracia, donde no se reformaron el aparato del Estado ni el sistema judicial. Así, el presidente mantiene el control autoritario directo del ejército, la policía y la procuraduría nacional. En esa democracia iliberal, el presidente lanza un importante ataque militar contra el narco para reducir la violencia entre cárteles y recuperar el control del territorio. Como ilustra la figura, que la intervención federal ayude a contener la violencia o contribuya a su intensificación en las unidades subnacionales dependerá del grado de fragmentación partidista vertical.

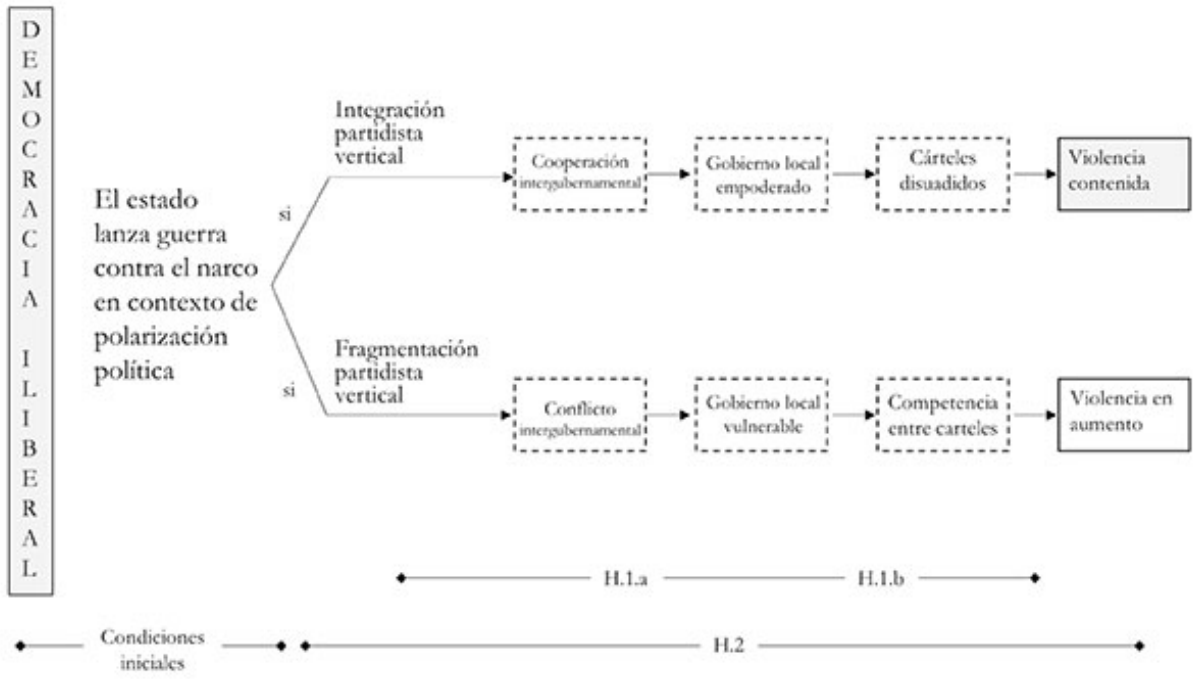


FIGURA 4.1 *Modelo explicativo de la hipótesis de la fragmentación política*

En las regiones políticas verticalmente integradas, las autoridades nacionales y subnacionales del mismo partido cooperan: el ejército, las distintas fuerzas policiales y el sistema judicial y el penitenciario comparten información, planean la intervención en equipo y la implementan con acciones conjuntas. Los funcionarios locales, en particular los alcaldes, disfrutan de todo el apoyo federal y tienen el poder para enfrentar a los cárteles. La cooperación y la cohesión intergubernamentales envían una señal poderosa que disuadirá a los demás cárteles de intentar aprovechar la intervención para desafiar al cártel local. Si bien es probable que la intervención aumente el conflicto entre el Estado y un cártel, una respuesta cohesiva y coordinada evitará que otros cárteles aprovechen el ataque para intentar apoderarse de ese territorio.

En contraste, en un contexto de polarización política aguda, es más probable que la fragmentación partidista vertical genere un conflicto intergubernamental. El presidente tendrá incentivos para no cooperar con las autoridades subnacionales de oposición y para tolerar un aumento de la violencia, y luego culpar a sus rivales políticos por ella. En las regiones verticalmente fragmentadas, las autoridades locales están desprotegidas y por lo tanto son vulnerables a la violencia, porque los grupos delictivos

aprovechan la debilidad política del gobierno municipal para competir por el control territorial de la región. Cuando los cárteles y otros grupos del crimen organizado perciben que las autoridades locales están desprotegidas por el centro, es probable que los capos inicien conflictos territoriales importantes. No sólo intentan controlar las rutas de trasiego de drogas, sino también nuevos mercados ilícitos, incluyendo la extracción de riqueza humana y natural. Conforme los cárteles y otros grupos delictivos intentan ampliar la zona gris de la criminalidad, los conflictos territoriales se multiplican y la violencia aumenta exponencialmente.

En términos formales, esperaríamos que en un contexto de polarización política aguda donde el gobierno federal declare la guerra contra el narcotráfico:

H.1. La fragmentación partidista vertical y el conflicto partidista intergubernamental *a)* dejarán vulnerables a las regiones subnacionales ante los cárteles de drogas y *b)* abrirán la oportunidad de que varios cárteles luchen por el control de las rutas de trasiego de drogas y de los nuevos mercados ilícitos.

H.2. La violencia entre cárteles será más intensa en regiones subnacionales donde el poder político esté verticalmente fragmentado —en particular donde los funcionarios subnacionales pertenezcan a un partido que sea el rival ideológico del presidente— que donde el poder esté unificado.

Usando la figura 4.1 como referencia, durante el resto de este capítulo usamos la intervención federal durante la guerra contra las drogas para evaluar la asociación estadística entre la fragmentación partidista vertical y la violencia criminal (H.2). En el capítulo 5 presentamos evidencia cualitativa de tres ciudades en tres estados mexicanos distintos que explica cómo la *vulnerabilidad* política abrió *oportunidades* para que los cárteles y otros GCO compitieran por territorio (H.1.a) y cómo esa competencia estimuló la intensificación de la violencia (H.1.b). Sin embargo, antes de nuestras pruebas estadísticas, necesitamos profundizar un poco en dos condiciones de fondo: *1)* la naturaleza, grado y actores clave de la polarización política antes de la intervención federal y la guerra contra las drogas, y *2)* la historia de violencia entre cárteles que precedió la intervención.

La guerra contra las drogas en medio de la polarización política

El camino a la polarización y el conflicto partidista: las elecciones presidenciales de 2006

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) controló la presidencia de México durante siete décadas sin interrupción.[30] Durante ese periodo de régimen autoritario, en particular a partir del movimiento estudiantil de 1968, la división prorrégimen/antirrégimen dominó el sistema partidista mexicano.[31] Durante los años noventa, las dos principales fuerzas de oposición —el PAN, conservador, y el PRD, de izquierda— nunca lograron crear un frente unido antirrégimen y siguieron estrategias dispares y descoordinadas para desmantelar el régimen autoritario del PRI. El PAN, incluso, formó una coalición estratégica con el partido hegemónico para aprobar fuertes reformas económicas. Sin embargo, la democratización era un objetivo común de la izquierda y la derecha. Como ilustra la figura 4.I.a, a pesar de sus diferencias en política económica debidas a su ubicación en el espectro derecha-izquierda, el deseo compartido de la oposición por elecciones libres y justas creó un espacio de cooperación entre el PAN y el PRD.

Sin embargo, la victoria presidencial del PAN en 2000 y la victoria simultánea del PRD en la Ciudad de México hundieron al país en una era de amargo conflicto partidista entre la derecha y la izquierda. En ausencia de un dirigente visible del PRI, el presidente Vicente Fox, del PAN, y el alcalde de izquierda Andrés Manuel López Obrador —dos líderes carismáticos— se convirtieron rápidamente en las principales figuras políticas y personificaron la polarización ideológica del país.

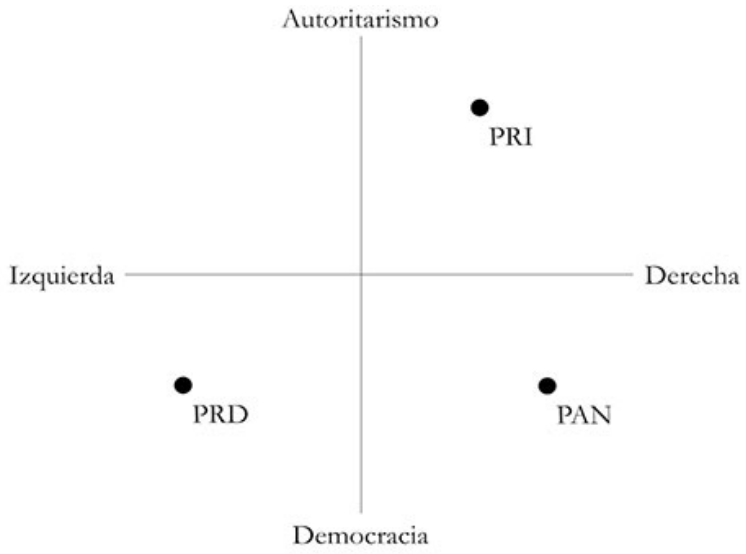


FIGURA 4.I.a *Postura ideológica de los partidos mexicanos durante el régimen autoritario, década de 1990*

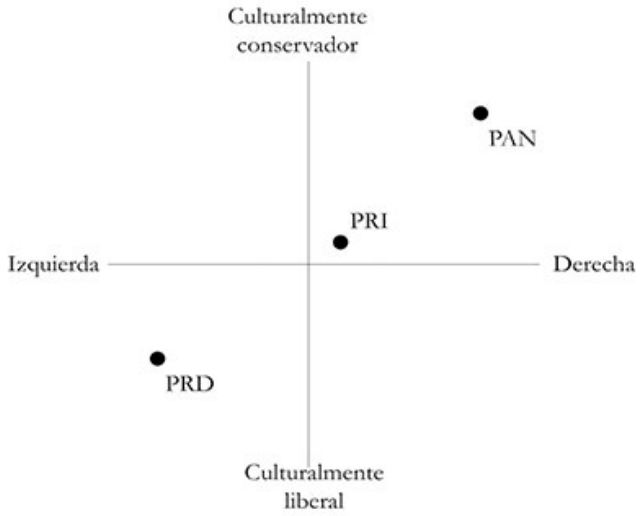


FIGURA 4.I.b *Postura ideológica de los partidos mexicanos durante la democracia, década de 2000*

Como ilustra la figura 4.I.b, en el periodo posautoritario, el ámbito económico y el sociocultural se convirtieron en el campo de batalla del enfrentamiento entre derecha e izquierda. En el frente económico, el PRD se opuso con fuerza al ambicioso programa de reformas de mercado de segunda generación que el presidente Fox y el PAN intentaron aprobar a partir de su primer año en el poder. El PRD rechazó las iniciativas de reforma del PAN en materia laboral, fiscal y energética en las calles[32] y en el

Congreso,[33] lo que contribuyó a su fracaso. En la dimensión sociocultural, el PAN y el PRD tenían un enfrentamiento abierto sobre la legalización del aborto y del matrimonio homosexual.[34] El gobierno de la Ciudad de México y los activistas del PRD estuvieron a la vanguardia en esos temas, mientras que Fox y su partido los rechazaban por completo.[35]

Tras las elecciones intermedias de 2003 —cuando el PAN perdió 71 escaños en el Congreso, mientras que el PRD ganó 32—, el conflicto entre el gobierno federal y el de la Ciudad de México comenzó a abarcar más que sus diferencias en temas económicos y socioculturales. La rivalidad PAN-PRD se volvió más evidente y polarizante cuando Fox y López Obrador llevaron sus batallas ideológicas a los medios de comunicación masiva. Hubo un primer enfrentamiento personal cuando un legislador local del PAN mostró videos de los más cercanos colaboradores de López Obrador aceptando sobornos en televisión nacional. El alcalde de izquierda argumentó que el gobierno federal había intervenido en la publicación de las grabaciones para dañar su imagen y gobierno.[36] En venganza, el consejo nacional del PRD incitó a todos los gobernadores y legisladores de izquierda a redefinir su relación con Fox y a considerar prohibir su presencia en sus estados.[37]

El conflicto partidista y la polarización política alcanzaron su clímax cuando el procurador general del presidente Fox, el general Rafael Macedo de la Concha, acusó a López Obrador de haber violado una orden judicial para detener la construcción del acceso a un hospital sobre propiedad privada. Mientras que Fox sostenía que ese caso demostraba la voluntad de su gobierno por combatir la corrupción y la impunidad, López Obrador y sus correligionarios perredistas argumentaron que el presidente estaba politizando la justicia. La confrontación se recrudeció. López Obrador fue desaforado por el congreso mexicano y, en abril de 2005 —apenas un año antes de las elecciones presidenciales—, fue privado de su inmunidad penal. Eso significaba que el alcalde de la Ciudad de México tendría que enfrentar un juicio y ya no sería elegible para competir por la presidencia en las elecciones de 2006, a pesar de ir a la cabeza en las encuestas de preferencias electorales.[*3] Después de una oleada de protestas masivas inéditas contra el desafuero de López Obrador[*4] y una opinión pública cada vez más negativa tanto en el país[*4a] como en el extranjero[*5] el presidente Fox retiró todos los cargos y le permitió a su rival de izquierda competir por

la presidencia en 2006. Se trató de una decisión política más que judicial. El caso cristalizó una nueva realidad: unos pocos años después de que el PRI perdiera la presidencia, el PAN y el PRD se habían convertido en fuerzas antitéticas.

La campaña presidencial de 2006 sucedió en un entorno político muy polarizado entre derecha e izquierda[38] y las elecciones se convirtieron en un plebiscito sobre López Obrador.[39] Ambos partidos recurrieron a estrategias de campaña negativas, dirigidas contra el carácter personal y moral de su contendiente.[40] El candidato del PAN, Felipe Calderón, pagó una serie de *spots* publicitarios que comparaban a López Obrador con Hugo Chávez, lo presentaban como un populista autoritario y decían que era un "peligro para México". El presidente Fox también lanzó su propia campaña y rogó a los mexicanos que no cambiaran la trayectoria económica del país ni se dejaran engañar por populistas y demagogos. En respuesta, López Obrador acusó a Felipe Calderón de corrupción y llamó a los aliados del PAN en el sector privado un grupo de criminales de cuello blanco.[41] Ante la implacable negatividad, el Instituto Federal Electoral ordenó a todos los partidos que eliminaran su publicidad agresiva y solicitó al presidente Fox y a otras autoridades públicas abstenerse de intervenir en la campaña electoral. Sin embargo, ambos bandos eludieron la ley y continuaron su amargo enfrentamiento mediático.

La victoria del candidato conservador por un estrechísimo margen del 0.6% llevó la polarización de la élite a niveles inéditos.[*6] López Obrador no admitió su derrota, denunció un fraude electoral e impugnó la elección en los tribunales y en las calles. Exigió que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revisara todas las irregularidades que habían ocurrido a lo largo de la campaña —desde la intervención del presidente hasta las finanzas de la campaña de Calderón— y que se contaran a mano los 41 millones de boletas. El candidato de izquierda también pidió a sus seguidores que se unieran a una campaña de resistencia pacífica y que instalaran campamentos en el centro de la Ciudad de México. Las barricadas duraron tres meses, con la participación de 2 millones de personas. Cuando las autoridades electorales confirmaron la victoria del candidato del PAN,[*7] López Obrador se negó a reconocerlo como presidente de México. Unos días antes de la ceremonia inaugural de Calderón, lanzó un "gobierno paralelo" y tomó protesta como "presidente legítimo de México".[42]

Las protestas continuaron en las calles y en el Congreso, donde los legisladores perredistas tomaron la tribuna durante tres días. Preocupado por la viabilidad de hacer la inauguración de Calderón ante el Congreso, Vicente Fox organizó una inusual ceremonia militar en la residencia presidencial, donde Felipe Calderón tomó protesta. Al día siguiente, con el apoyo de su partido y el del PRI,[*8] el presidente Calderón fue al Congreso para jurar su cargo oficialmente, pero la ceremonia inaugural sólo duró unos minutos, pues los legisladores de izquierda intentaron continuamente retirarlo de la tribuna por la fuerza.

Ante una fuerte crisis poselectoral y el aumento visible de la violencia entre cárteles en los estados del centro y del norte, el presidente Calderón inició su gobierno anunciando una política radical con el propósito de superar la crisis. Inmediatamente después de su ceremonia de inauguración, en otro evento televisado, llamó a todos los mexicanos a superar las rivalidades políticas y trabajar juntos en la "batalla" contra el verdadero enemigo del país: los cárteles de drogas. Durante la campaña no se habían tocado temas de seguridad, pero el nuevo presidente declaró que la lucha contra los cárteles de drogas, la delincuencia y la inseguridad serían la prioridad de su gobierno.[43] Diez días después, desplegó el primero de 16 operativos militares en el territorio nacional para apagar la creciente violencia entre cárteles.

Las guerras entre cárteles y la evolución de la violencia, 2007-2012

Como mostramos en el capítulo 2, para cuando el presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas, los cinco cárteles principales de México —el de Tijuana, el de Juárez, el de Sinaloa, el del Golfo y La Familia Michoacana— llevaban más de una década en guerra. La alternancia partidista en las gubernaturas en los años noventa y principios de los dosmil había provocado el desplome de las redes informales de protección gubernamental forjadas bajo el priismo. Para evitar la competencia de cárteles rivales y los posibles ataques de las nuevas autoridades de oposición, los capos crearon milicias privadas. En cuanto salvaguardaron su territorio, las usaron para intentar apoderarse del de sus rivales. Como discutimos en los capítulos 2 y 3, la propagación de la alternancia partidista

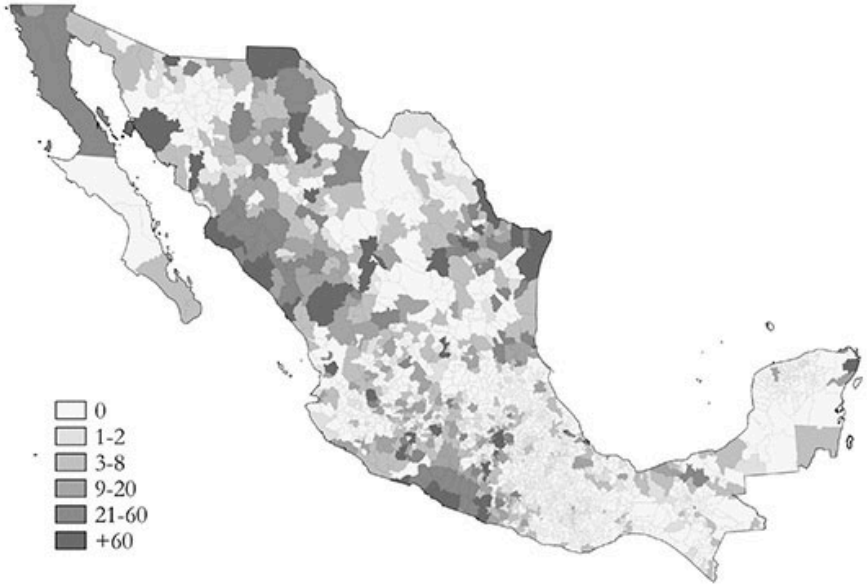
en las gubernaturas provocó la proliferación de ejércitos privados y el estallido de varias guerras entre cárteles en el noroeste, noreste y suroeste del país. Cuando Calderón entró en funciones, la narcoviolencia había alcanzado un pico histórico y las guerras entre cárteles habían sobrepasado el umbral de 1 000 muertes anuales en combate, que es la medida usual para definir una guerra civil.[44] Calderón esperaba que su intervención federal le diera una victoria militar fácil y expedita que lograría unir al país y ayudaría a su gobierno a superar una fuerte crisis poselectoral.

Pero sus esperanzas nunca se materializaron. Entre 2007 y 2012, la violencia entre cárteles se quintuplicó. Para el final del gobierno de Calderón, 70 000 personas habían muerto en conflictos asociados con las guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles;[45] había más de 13 000 desaparecidos,[46] y más de 300 funcionarios locales, candidatos electorales y activistas de partidos políticos habían sufrido atentados o habían sido asesinados.[47] Además, los cárteles habían expandido sus actividades. Ya no sólo se dedicaban al narcotráfico, sino también a nuevos mercados ilícitos que se especializaban en la extracción de riqueza humana (por ejemplo, extorsión, secuestro y trata de personas) y natural (por ejemplo, el saqueo de recursos naturales).[48] Sin embargo, esas múltiples formas de violencia no se propagaron de forma pareja; se intensificaron más en algunas regiones que en otras.

Los mapas 4.II.a y 4.II.b muestran el aumento drástico de la violencia y su propagación asociada con la intervención federal y las guerras entre cárteles. El mapa 4.II.a muestra la base inicial de violencia entre cárteles entre 2000 y 2006, antes de la intervención federal. Si bien la tasa general de homicidios llevaba disminuyendo desde principios de los años noventa y había alcanzado una sima histórica en 2006, los asesinatos asociados con el crimen organizado estaban al alza y, antes de la intervención, el país tenía tres puntos principales de violencia entre cárteles. Pero la intervención federal tuvo un efecto drástico: como muestra el mapa 4.II.b, los conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles generaron una explosión de violencia entre 2007 y 2012. El mapa revela la intensificación de la violencia en los tres puntos focales que existían antes de la intervención y el surgimiento de otros tres: el Golfo, el centro-norte y el centro.



MAPA 4.II.a *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 2000-2006*



MAPA 4.II.b *Geografía de los homicidios entre cárteles en México, 2007-2012*

En 2012, el paisaje del narcotráfico en México había pasado de ser una industria dominada por cinco cárteles a una donde más de 60 organizaciones estaban involucradas activamente en el trasiego de drogas y las actividades delictivas asociadas con él.[49] Durante seis años de narcoguerras, los conflictos entre cárteles habían evolucionado hasta involucrar a numerosas organizaciones criminales luchando por el control de ciudades, pueblos y barrios. Ya no eran solamente guerras por el trasiego de

drogas, sino también conflictos por el control de múltiples mercados ilícitos —incluyendo la extracción de riqueza humana y natural— y jurisdicciones administrativo-territoriales, en particular gobiernos municipales.

Con este trasfondo de una aguda polarización política durante las elecciones presidenciales de 2006 y la intensificación de la violencia tras la intervención federal, ahora probaremos si la fragmentación partidista vertical del poder y el amargo conflicto político entre el presidente y sus rivales subnacionales de izquierda tuvieron algún impacto en la propagación desigual de la narcoviolencia entre 2007 y 2012.

EVIDENCIA CUANTITATIVA I: REGRESIÓN MULTIVARIADA

Para probar si la fragmentación partidista vertical del poder y el conflicto partidista intergubernamental tuvieron algún impacto en la intensidad de la violencia en las regiones subnacionales mexicanas, usamos información de la base de datos VCM y analizamos la evolución temporal y espacial de 22,000 homicidios y ejecuciones perpetrados por cárteles de drogas y sus socios criminales[*9] en 2,019 municipios mexicanos, entre 2007 y 2012.[50] Usamos el número de homicidios en el municipio *i* y el año *t* como indicador de nuestra variable dependiente. Volvimos a probar todos nuestros modelos usando información de una base de datos sobre homicidios relacionados con drogas recabada por la Oficina de la Presidencia de México y disponible entre 2007 y 2011, y los resultados principales se mantienen.[51]

Fragmentación partidista vertical y conflicto intergubernamental

Para probar nuestro argumento sobre el efecto positivo de la fragmentación partidista vertical y el conflicto intergubernamental en la violencia entre cárteles, usamos información sobre la afiliación partidista de gobernadores y alcaldes.[*10] Hasta 2012, el sistema partidista mexicano tenía tres partidos políticos principales (PAN, PRI y PRD) compitiendo por el poder en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Durante el periodo 2007-2012, el PAN, conservador, mantuvo la presidencia, pero las gubernaturas y

las presidencias municipales quedaron dispersas entre los tres partidos principales, incluyendo la oposición de centro (el PRI)[*11] y la de izquierda (el PRD). Como ilustra la tabla 4.1, identificamos nueve combinaciones distintas de fragmentación partidista vertical, donde el primer partido identificado en cada una de las filas con las tríadas es el partido en la presidencia; el segundo es el partido en la gubernatura, y el tercero es el partido en la presidencia municipal.[*12] Como muestra la información en la columna a la derecha de la tabla, el poder político en la federación mexicana estaba bastante fragmentado verticalmente. Tras seis décadas de gobernanza unificada monopólica del PRI, la transición "federalista" de México a la democracia en los años noventa —durante los cuales el PRI empezó por perder el poder en las ciudades, luego en los estados y por último a nivel nacional— generó un complejo mosaico donde el poder territorial se difuminó y las relaciones intergubernamentales se siguieron desarrollando durante la era posautoritaria del régimen panista, en los dosmil. A partir de la información de la tabla 4.1, creamos tres conjuntos de variables que distinguen entre las orientaciones ideológicas de los partidos de oposición en el poder.

Primero creamos un *Índice de yuxtaposición* en el que clasificamos las distintas combinaciones en una sola métrica, desde 0 (PAN-PAN-PAN) hasta 8 (PAN-PRD-PRD).[52] Ese índice agregado refleja la polarización entre la derecha y la izquierda.

TABLA 4.1 *Distribución de partidos en los tres niveles de gobierno en México, 2007-2012*

Partido político	Porcentaje de municipios
PAN-PAN-PAN	11.30
PAN-PAN-PRI	9.92
PAN-PAN-PRD	2.34
PAN-PRI-PAN	14.26
PRI-PRI-PRI	36.24

PAN-PRI-PRD	8.29
PAN-PRD-PAN	3.29
PAN-PRD-PRI	8.27
PAN-PRD-PRD	6.11

Notas: El primer partido en cada celda es el del presidente; el segundo, el del gobernador; el tercero, el del presidente municipal. PAN-PAN-PAN es la categoría de referencia. PAN: gobierno nacional (conservador); PRI: oposición (centro); PRD: oposición (izquierda).

Después generamos un conjunto de variables dicotómicas desagregadas para identificar la distribución vertical de los partidos en todos los niveles de gobierno. Para nuestro análisis estadístico, usamos la gobernanza unificada (PAN-PAN-PAN) como la categoría de referencia.

Como los hallazgos de la segunda medida muestran que la afiliación partidista del gobernador es el factor clave en la variación del nivel de violencia de los municipios, creamos una medida específica de conflicto partidista intergubernamental concentrada en el partido del gobernador, sin importar quién gobierne en los municipios. *Confl1* identifica con una variable dicotómica todos los casos donde el gobernador pertenece al partido del presidente (PAN-PAN-cualquiera); *Confl2* son casos de gobernadores de oposición centristas (PAN-PRIcualquiera), y *Confl3* son casos de gobernadores de oposición izquierdistas (PAN-PRD-cualquiera). Usamos *Confl1* como categoría de referencia.

Explicaciones alternativas y controles

Como reconocemos que la violencia entre cárteles es un fenómeno multicausal, controlamos por una serie de factores que se han probado en estudios de narcoviolencia en México.

***Política estatal de seguridad*.** Uno de los argumentos más importantes sobre la intensificación de la violencia en México tras la intervención federal de 2007 sugiere que la política del gobierno de eliminar a los capos recrudeció la violencia entre cárteles.[53] Controlamos por

Decapitación de dirigencia el número de capos y sus subjefes arrestados o ejecutados como resultado de los operativos gubernamentales o de conflictos entre cárteles, y asignamos este número a todos los municipios del estado donde sucedió el hecho.[54]

Además de la intervención militar y la política de decapitación de cárteles, el gobierno de Calderón adoptó un programa de transferencias fiscales para fortalecer las policías estatales y municipales. Por medio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el gobierno federal transfirió recursos a los estados que cumplían con la estrategia nacional de seguridad pública. Debido a que esas transferencias sucedieron en un entorno político muy polarizado, podría ser que nuestro efecto predicho de fragmentación vertical ocurriera por medio de ellas. En otras palabras, los estados panistas podrían haber recibido fondos más generosos que los gobernados por la oposición, lo que volvería a las autoridades subnacionales de oposición menos capaces de enfrentar la violencia entre cárteles. Para controlar por esas transferencias fiscales, calculamos el logaritmo natural de *Fondos federales de seguridad*.*[13]

Presencia del Estado. A partir del cuerpo de estudios sobre violencia política[55] y crimen organizado,[56] los académicos han argumentado que la presencia del Estado puede ser un poderoso disuasor de la violencia criminal. Distinguimos dos ámbitos de presencia del Estado: seguridad y desarrollo socioeconómico. Controlamos por la presencia del Estado en seguridad usando la cantidad de *Agentes del ministerio público por 10,000 habitantes*,*[14] y usamos un *Índice de pobreza* como medida agregada de la presencia socioeconómica del Estado. Se trata de un índice compuesto de acceso a bienes y servicios públicos a nivel municipal, incluyendo educación, salud, caminos, drenaje y agua limpia.*[15]

Alternancia partidista y competencia electoral. Como discutimos en el capítulo 2, los estudiosos de la narcoviolencia han asociado la intensificación de la violencia entre cárteles con el cambio político y el desplome de las redes informales de protección gubernamental a nivel subnacional. A partir de los resultados reportados en el capítulo 2, incluimos una variable dicotómica, *Alternancia estatal*, que identifica la rotación partidista en las gubernaturas, y otra, *Alternancia municipal*, que identifica la rotación partidista en los municipios. Otros estudiosos han identificado el desplome de la protección con la competencia electoral. Controlamos por

Competencia electoral estatal y municipal usando el número efectivo de partidos en las elecciones por las gubernaturas y presidencias municipales.

***Controles sociodemográficos*.** Como discutimos en el capítulo 2, los cárteles reclutan a jóvenes de zonas urbanas marginadas para luchar en sus conflictos territoriales. Por lo tanto, a partir del amplio cuerpo de estudios sobre sociología del crimen, controlamos por la *Proporción de sexos* municipal, la proporción de población de *15-34 años de edad*, y la proporción de *Hogares monoparentales*.

***Controles espaciales y geográficos*.** Incluimos un rezago de un año de *Violencia en municipios colindantes* para controlar por la dispersión espacial de la violencia y probar efectos espaciales.[*16]

Controlamos por siete regiones geográficas: *Norte, Norte-centro, Centro, Golfo, Pacífico, Sur* y *Sureste*, con *Sureste* como categoría de referencia, y usamos el logaritmo natural de la población como variable de exposición.

Al igual que en el capítulo 2, usamos modelos binomiales negativos (BN), la técnica de modelado más apropiada para datos de conteo cuando están sobredispersos. Suponemos efectos aleatorios porque algunas de nuestras variables clave —por ejemplo, el *Índice de yuxtaposición* y las variables de fragmentación partidista— no cambiaron durante varios años. Transformamos los coeficientes de efectos aleatorios en cocientes de tasas de incidencia (CTI) para facilitar una interpretación sustantiva.

Resultados

Los resultados resumidos en la tabla 4.2 muestran que, en concordancia con nuestro argumento, la rivalidad entre el presidente y el partido de oposición de izquierda fue un predictor importante de la intensidad de la violencia entre cárteles entre 2007 y 2012. Si bien hay evidencia de que la alineación partidista vertical entre el presidente Calderón y sus correligionarios subnacionales resultó en niveles inferiores de violencia, los resultados de las tres medidas distintas de fragmentación partidista muestran que los patrones de cooperación y conflicto intergubernamentales fueron drásticamente distintos entre la oposición centrista del PRI y la izquierdista del PRD, el principal rival político del presidente. Nuestros resultados sugieren la existencia de un régimen punitivo mediante el cual el gobierno federal dejó sin apoyo a los gobernadores de izquierda. Nuestros hallazgos revelan

que, al no distinguir entre los distintos partidos de oposición, el argumento de la coordinación arroja estimadores sesgados y subestima la varianza general en la violencia entre cárteles.

El modelo 1 usa el índice ordinal de yuxtaposición y muestra que, manteniendo todo lo demás constante, conforme un municipio se aleja de una situación de gobernanza conservadora unificada (PAN-PAN-PAN) y se acerca a la gobernanza subnacional de izquierda (PAN-PRD-PRD), la intensidad de la violencia aumentará 11.6% (CTI = 1.116). El efecto acumulativo significa que un municipio de izquierda en un estado de izquierda sufre 92.8% (11.6 × 8 capas) más violencia que uno con gobernanza panista unificada.

Los resultados del modelo 2 introducen matices importantes sobre la naturaleza de la cooperación y el conflicto partidista intergubernamental y nos permiten distinguir entre diferentes estructuras de poder opositor. Para facilitar la interpretación sustantiva de estos resultados, la figura 4.2 muestra una representación gráfica de los hallazgos principales del modelo. Reporta los cocientes de tasas de incidencia de la violencia para cada capa de partidos. Vale la pena señalar que las variables no son estadísticamente significativas cuando los intervalos de confianza cruzan la línea de cero. Queremos subrayar cuatro hallazgos.

En primer lugar, que la diferencia entre los casos de PAN-PAN-PRI y PAN-PAN-PRD no sean estadísticamente significativos demuestra que los municipios en los estados dominados por el PAN sufrieron menores niveles de violencia que el resto del país, sin importar el partido en control del municipio. Eso sugiere que la coordinación entre el presidente y los gobernadores de su partido fue crucial para mantener bajo control la violencia criminal, como muestra el caso de Baja California (ver capítulo 5).

TABLA 4.2 *Fragmentación vertical del poder, conflicto partidista y violencia entre cárteles en México, 2007-2012 (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)*

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Fragmentación vertical y conflicto partidista						
Índice de yuxtaposición	0.110***	1.116				
	[0.015]					
PAN-PAN-PRI			-0.089	0.915		
			[0.102]			
PAN-PAN-PRD			0.069	1.072		
			[0.211]			
PAN-PRI-PAN			0.16	1.173		
			[0.111]			
PRI-PRI-PRI			0.271***	1.312		
			[0.097]			
PAN-PRI-PRD			0.128	1.136		
			[0.143]			
PAN-PRD-PAN			0.242	1.273		
			[0.189]			
PAN-PRD-PRI			0.960***	2.612		
			[0.134]			
PAN-PRD-PRD			0.740***	2.097		
			[0.135]			
Confl2 (PAN-PRI-cualquiera)					0.308*** [0.083]	1.360

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Confl3 (PAN-PRD-cualquiera)					0.853*** [0.114]	2.346
Política estatal de seguridad						
Decapitación de dirigencia	0.144*** [0.015]	1.155	0.143*** [0.015]	1.154	0.143*** [0.015]	1.154
Fondos federales de seguridad	-0.169** [0.080]	0.844	-0.135* [0.081]	0.874	-0.140* [0.080]	0.869
Presencia del Estado						
Agentes del ministerio público por 10 000 habitantes	0.068*** [0.020]	1.071	0.066** [0.020]	1.068	0.064*** [0.020]	1.066
Índice de pobreza	0.018*** [0.002]	1.019	0.018*** [0.002]	1.018	0.019*** [0.002]	1.019
Alternancia partidista y competencia electoral						
Alternancia estatal	-0.127** [0.061]	0.880	-0.149** [0.063]	0.861	-0.147** [0.062]	0.863
Alternancia municipal	0.026 [0.050]	1.026	0.048 [0.050]	1.050	0.025 [0.050]	1.025
Competencia electoral estatal	0.422*** [0.100]	1.524	0.372*** [0.106]	1.450	0.362*** [0.105]	1.436

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Competencia electoral municipal	-0.107*** [0.041]	0.899	-0.095** [0.041]	0.909	-0.099** [0.041]	0.905
Controles sociodemográficos						
Proporción de sexos	0.077***	1.080	0.076***	1.079	0.078***	1.081
	[0.007]		[0.007]		[0.007]	
Población 15-34 años de edad	-0.021*** [0.003]	0.979	-0.022*** [0.003]	0.978	-0.022*** [0.003]	0.979
Hogares monoparentales	0.083***	1.087	0.084***	1.088	0.086***	1.090
	[0.008]		[0.008]		[0.008]	
Controles espaciales						
Violencia en municipios colindantes (t−1)	0.006*** [0.001]	1.006	0.006*** [0.001]	1.006	0.006*** [0.001]	1.006
Controles geográficos	SÍ		SÍ		SÍ	
Constante	-22.181***		-22.289***		-22.469***	
	[1.459]		[1.479]		[1.475]	
Observaciones	11 908		12 080		12 080	
Log-verosimilitud	-8 244.965		-8 319.991		-8 329.707	
BIC	16 696.4		16 912.56		16 875.6	

Errores estándar entre corchetes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10.
El primer partido de cada celda es el del presidente; el segundo, el del gobernador; el tercero, el del presidente municipal. La categoría de referencia es PAN-PAN-PAN. PAN:

gobierno nacional (conservador); PRI: oposición (centro); PRD: oposición (izquierda).

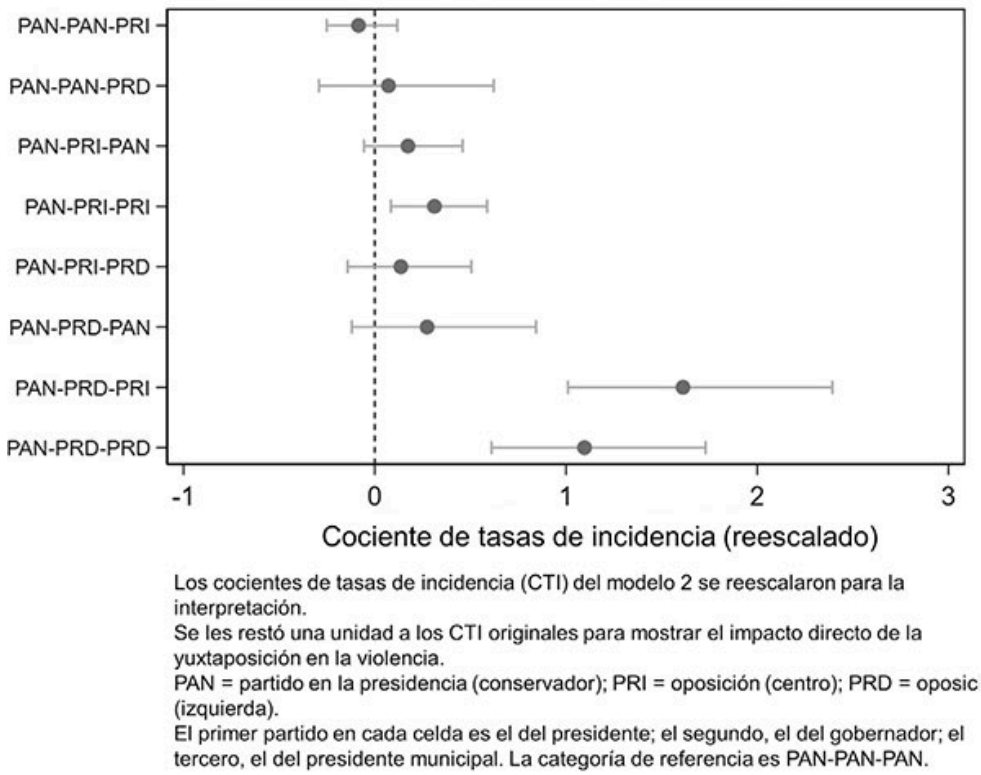


FIGURA 4.2 *Impacto de la fragmentación vertical del poder en la violencia criminal en México, 2007-2012*

En segundo lugar, comparados con estados gobernados por el PAN, los municipios en estados priistas no siempre sufrieron niveles más altos de violencia. La violencia sólo fue ligeramente más alta en casos con la estructura PRI-PRI-PRI. Comparados con un caso de gobernanza panista unificada, los municipios priistas con gobernadores del PRI sufrieron 31% más violencia criminal (CTI = 1.312). Esto sugiere que el presidente Calderón logró algún tipo de cooperación contingente con los gobernadores priistas para combatir la violencia criminal, como confirma el caso de Chihuahua (ver capítulo 5).

En tercer lugar, los resultados muestran sin ambigüedad posible que los municipios en estados gobernados por el PRD sufrieron niveles significativamente más altos de violencia criminal que el resto del país. Los municipios priistas y perredistas en estados de izquierda (PAN-PRD-PRI y PAN-PRD-PRD) sufrieron entre 161% y 109% (CTI = 2.612 y 2.097) más violencia

que los municipios con gobernanza panista unificada. Como muestra la figura 4.2, los municipios más violentos fueron los de oposición en estados de izquierda. Estos resultados sugieren que el presidente Calderón no logró ningún acuerdo significativo de cooperación con los gobernadores de izquierda y que sus conflictos con las autoridades subnacionales de izquierda y el abandono estratégico de los gobernadores izquierdistas ante las oleadas de ataques del crimen organizado generaron violencia criminal más intensa, como muestra el caso de Michoacán (ver el capítulo 5).

Por último, los resultados del modelo 2 (tabla 4.2) y la figura 4.2 presentan evidencia directa del conflicto partidista entre el gobierno federal panista y los gobernadores perredistas. A pesar de tener el mismo nivel de fragmentación vertical, los casos PAN-PRD-PRI (CTI = 2.612) arrojan casi *12 veces* más violencia criminal que los casos PAN-PRI-PRD (CTI = 1.136). Esa comparación sugiere que durante la guerra contra las drogas, las relaciones del presidente Calderón con los dos partidos principales de oposición difirieron bastante: mientras que logró cierto nivel de cooperación con el PRI, el partido que no impugnó su victoria electoral y que era un posible aliado legislativo para su agenda económica, su relación con la izquierda, su principal rival político, estuvo marcada por la confrontación, el conflicto y la falta de cooperación intergubernamental.

Ya que uno de los hallazgos más atractivos del modelo 2 (tabla 4.2) es que la afiliación partidista del gobernador es un factor crucial para dar cuenta de los distintos niveles de violencia entre cárteles, decidimos escarbar un poco más hondo en las relaciones entre el gobierno federal y los estatales. Enfocado en el partido de los gobernadores, el modelo 3, en la tabla 4.2, presenta valiosa evidencia de la existencia de un conflicto político importante entre el presidente Calderón y los gobernadores de izquierda. Comparados con los municipios en estados gobernados por el partido del presidente, los resultados del modelo 3 muestran que los municipios en estados gobernados por el PRI (*Confl2*) sufrieron 31.8% más violencia (CTI = 1.360), pero los municipios en estados gobernados por el PRD (*Confl3*) sufrieron 134.6% más violencia (CTI = 2.346). Esa sorprendente *diferencia cuádruple* entre los estados priistas y los perredistas sugiere que, contrario a lo que afirma el argumento de la coordinación, durante la guerra contra las drogas el presidente Calderón forjó una relación muy distinta con el PRI (el partido que apoyó su ascenso al poder) y el PRD (el partido que le negó la

legitimidad constitucional). Estos hallazgos sugieren que algo peculiar sucedía en las regiones subnacionales de izquierda.

Los resultados de las variables de control revelan que otros factores aparte de la fragmentación vertical y el conflicto partidista intergubernamental también importaron.

La estrategia del Estado influyó en la narcoviolencia, lo cual es consistente con el cuerpo de estudios sobre el tema. Vimos que el éxito del gobierno federal al eliminar capos estimuló la violencia entre cárteles, en vez de disuadirla. En contraste, la disponibilidad creciente de transferencias federales para la seguridad pública se convirtió en disuasor de violencia entre cárteles.[*17] Eso significa que esos fondos probablemente hayan aumentado la capacidad de las autoridades subnacionales para prevenir o contener la violencia entre cárteles. Sin embargo, el hecho de que nuestras medidas de fragmentación vertical sigan siendo significativas en presencia de esos controles indica que la relación entre el gobierno federal y las autoridades subnacionales tuvo un impacto independiente en la violencia, más allá de la mera política distributiva.

Al contrario de la doctrina weberiana,[57] clave para los estudiosos de las guerras civiles,[58] de que una mayor presencia estatal reduce la violencia, nuestros hallazgos demuestran que los municipios con mayor presencia judicial —más agentes del ministerio público— tienden a ser más violentos. Eso puede ser indicio de la colusión entre las autoridades judiciales locales y la delincuencia, es decir, que miembros de las procuradurías son participantes activos de la zona gris de la criminalidad.

Al contrario de los resultados del periodo anterior a 2006, donde la alternancia partidista en la gubernatura estimuló la violencia entre cárteles, nuestros hallazgos del periodo 2007-2012 muestran que la alternancia partidista tuvo un efecto negativo en la violencia entre cárteles. Sin embargo, de acuerdo con nuestro argumento sobre el conflicto partidista entre el gobierno federal y la izquierda subnacional, un análisis más profundo refleja que el efecto de la alternancia partidista en la violencia depende del nuevo partido en el poder.[59] Mientras que los gobernadores del PAN y del PRI lograron, en promedio, reducir los niveles de narcohomicidios, los nuevos gobernadores perredistas enfrentaron niveles crecientes de violencia entre cárteles. Eso significa que, debido al amargo conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda, el ascenso de

candidatos de izquierda a las gubernaturas durante la presidencia de Calderón estuvo asociado con niveles más altos de violencia.

En sintonía con el hallazgo académico que asocia la competencia electoral subnacional con violencia más intensa, nuestros resultados muestran que una mayor competencia electoral a nivel estatal tuvo un impacto positivo en la violencia entre cárteles. Sorprendentemente, la competencia electoral municipal está asociada de forma negativa con la violencia entre cárteles. Según Ponce, durante la guerra contra las drogas, la narcoviolencia redujo la competitividad de las elecciones municipales.[60] Por lo tanto, probablemente el coeficiente negativo de competencia electoral municipal sea un indicio de causalidad invertida: la violencia reduce la competencia electoral municipal, más que lo contrario. Por último, los resultados muestran la existencia de un efecto de contagio de la violencia: la violencia entre cárteles aumentó la probabilidad de violencia criminal futura en municipios colindantes.

En resumen, controlando por política estatal de seguridad, presencia del Estado, estructuras políticas subnacionales, factores sociodemográficos y factores geográficos, nuestros resultados muestran sin ambigüedad que tras la intervención federal de 2007, la violencia criminal fue más intensa en ciudades de estados gobernados por la izquierda, el principal rival político del presidente conservador.

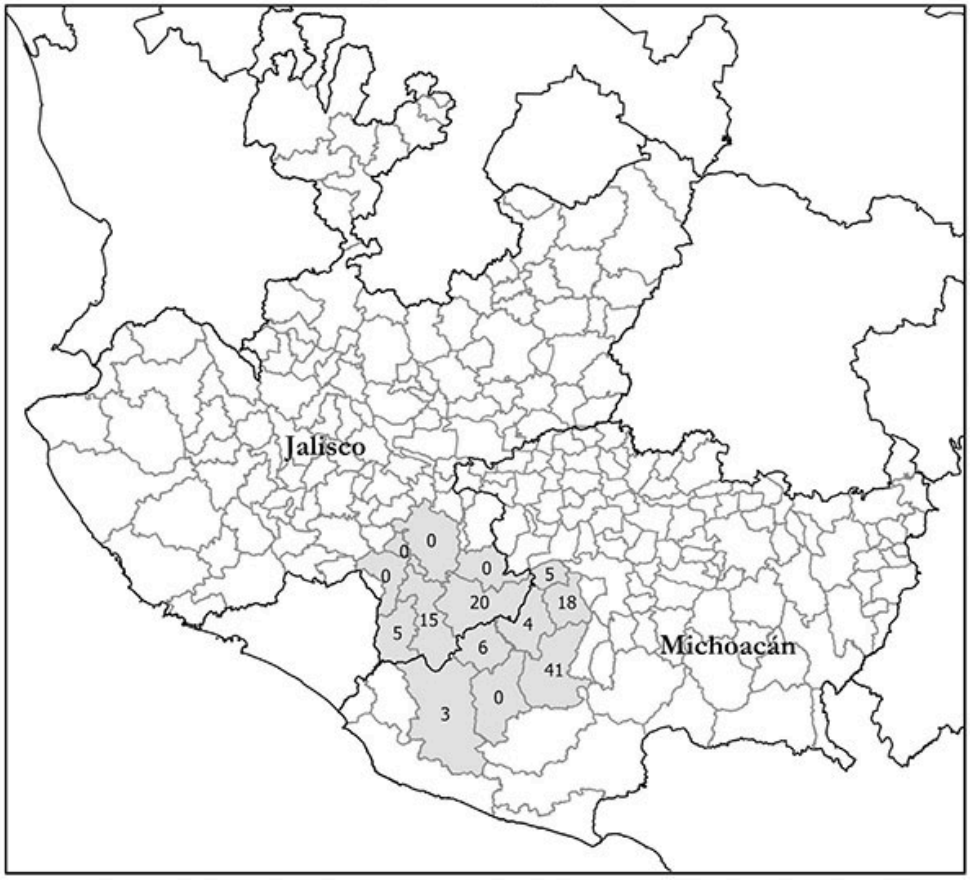
Evidencia cuantitativa II: un experimento natural

Si bien nuestros modelos estadísticos muestran que la fragmentación partidista vertical y el conflicto partidista intergubernamental estuvieron fuertemente asociados con la intensidad de la violencia entre cárteles durante la guerra contra las drogas, aún no podemos afirmar que se trate de una asociación causal. Podría ser que la violencia entre cárteles configure la fragmentación vertical del poder, en vez de lo contrario. En otras palabras, los cárteles podrían usar la violencia para estimular la fragmentación vertical del poder y después aprovechar el conflicto partidista entre el gobierno federal panista y los gobernadores perredistas para hacerse de un nuevo territorio. También podría ser que factores no observables expliquen tanto la fragmentación vertical del poder como la violencia entre cárteles. Ya que no

podemos observar esos factores, podríamos estarle atribuyendo erróneamente la intensificación de la violencia al conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda.

Para contestar esas objeciones, hicimos un experimento natural y comparamos la evolución de la violencia entre cárteles en varios municipios localizados a lo largo de las fronteras estatales de los estados occidentales de Michoacán y Jalisco. Como muestra el mapa 4.1, se trata de municipios del oeste de Michoacán (Tierra Caliente) y el sureste de Jalisco.[*18] Si bien están separados por una frontera estatal trazada en el siglo XIX —en un proceso sin relación alguna con las narcoguerras del siglo XXI—, esos municipios comparten muchos rasgos geográficos, sociodemográficos, culturales y económicos, y conforman un región homogénea (ver el apéndice E para información detallada y una discusión a fondo de la relevancia y validez de esta comparación).[*19]

Tratamiento: Michoacán tenía un gobernador de izquierda; Jalisco, uno de derecha.



MAPA 4.1 *Narcohomicidios en municipios colindantes de Tierra Caliente en Michoacán y Jalisco, 2008-2011*

En términos de mercados criminales, Tierra Caliente, en Michoacán, era el bastión de La Familia Michoacana, el principal cártel del estado después de que Los Zetas le ayudaran a expulsar al Cártel de Sinaloa en 2002. La alianza entre Los Zetas y La Familia se rompió en 2005, y ambos bandos iniciaron una sangrienta guerra de seis años que convirtió al estado en un cementerio.

Desde los años ochenta, Jalisco había sido un bastión del Cártel de Sinaloa. Primero lo desafiaron el Cártel de Juárez y el de Tijuana en los años noventa, y luego Los Zetas y La Familia en los dosmil, cuando el estado, incluyendo la zona a lo largo de su frontera suroriental, sufrió fuertes conflictos entre cárteles. Para 2006, tres cárteles tenían una presencia fuerte en la frontera entre Jalisco y Michoacán: La Familia, el Cártel de Sinaloa y Los Zetas.

A pesar de muchas similitudes, una diferencia importante entre los municipios en el occidente de Michoacán y sus vecinos en el sureste de Jalisco es que un gobernador perredista, Leonel Godoy (2008-2011), gobernaba en Michoacán, y uno panista, Emilio González (2007-2013), lo hacía en Jalisco. Dentro de esas regiones, la abrumadora mayoría de los municipios michoacanos estaban gobernados por el PRD y el PRI, y en Jalisco, por el PAN y el PRI. Mientras que en Michoacán la distribución dominante del poder político incluía los casos PAN-PRD-PRD y PAN-PRD-PRI, en Jalisco eran PAN-PAN-PAN y PAN-PAN-PRI. Como resultado, los patrones de cooperación y conflicto entre las autoridades federales, estatales y municipales fueron drásticamente distintos en los dos estados.

Ante el aumento de la narcoviolencia tras su intervención federal, el presidente Calderón trabajó de cerca con su correligionario panista en Jalisco. El gobierno federal y el estatal organizaron "reuniones de coordinación de seguridad", donde las autoridades federales, el ejército y las autoridades estatales y municipales discutían y acordaban estrategias de seguridad para contener los conflictos territoriales en el estado. Para 2010, esas juntas eran semanales.[61] La coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales permitió la detención de cuatro capos del Cártel de Sinaloa —Óscar Nava Valencia, Juan Carlos Nava Valencia, Ignacio Coronel y

Erick Valencia Salazar— y, aún más importante, ayudó a contener el subsiguiente aumento en la violencia.[62] Como se muestra en el mapa 4.1, entre 2008 y 2011 —periodo durante el cual un gobernador de izquierda gobernaba en Michoacán, y uno de derecha, en Jalisco—, los municipios surorientales de Jalisco sufrieron 40 narcohomicidios (28.09 homicidios por 100 000 habitantes).

En contraste, como explicamos a detalle en el capítulo 5, la intervención federal en Michoacán fue unilateral y no hubo diálogo entre el ejército y las fuerzas de seguridad estatales. En vez de cooperar, el gobierno federal hizo un megaarresto de funcionarios de seguridad y alcaldes de izquierda, e inició una campaña de desprestigio para tildar a la izquierda de corrupta e inepta. Esos ataques debilitaron a las autoridades políticas locales y volvieron vulnerables a los municipios en regiones como el occidente de Michoacán a ser disputados por otros cárteles. Como se muestra en el mapa 4.1, entre 2008 y 2011, los municipios del extremo occidental de Tierra Caliente sufrieron 77 homicidios asociados con conflictos entre cárteles (36.27 homicidios por 100 000 habitantes).

Nosotros atribuimos esa diferencia a la cantidad absoluta de ataques entre las dos regiones fronterizas al conflicto partidista intergubernamental entre la izquierda y la derecha. Los conflictos por el control de las rutas de narcotráfico y por nuevos mercados ilícitos, incluyendo la extorsión y el secuestro, fueron más severos en Michoacán que en Jalisco.[*20] Eso se debió a que las autoridades subnacionales en los estados de izquierda no sólo estaban militarmente desprotegidas, sino que sufrieron ataques políticos y judiciales serios por parte del gobierno federal, lo cual las dejó vulnerables a incursiones de cárteles y GCO rivales.

La izquierda y la derecha obtuvieron el poder en Michoacán y Jalisco por razones sin relación con la narcoviolencia, algo crucial para nuestra hipótesis. El gobernador de Jalisco fue electo antes de la guerra contra las drogas (2006), y el de Michoacán, justo cuando iniciaba (2007). Eso debería disipar cualquier preocupación de una posible causalidad invertida. Al interior de los estados, tanto la parte occidental de Tierra Caliente como el sureste de Jalisco son lo bastante pequeños como para hacer improbable que los votos de esos municipios hayan determinado el resultado de las elecciones estatales. Por lo tanto, hay fundamentos sólidos para pensar que el hecho de que una región tuviera un gobernador de izquierda y la otra, de derecha,

fue un factor exógeno que las guio en trayectorias distintas de violencia entre cárteles.

Conclusión

En diciembre de 2006, tras casi dos décadas de guerras entre cárteles en las cuales el gobierno federal no desarrolló ninguna política proactiva para contener estos conflictos, el presidente Felipe Calderón declaró la guerra a los cárteles y desplegó al ejército en las regiones más conflictivas del país. Esa intervención causó un fuerte contrataque criminal, la intensificación de las guerras entre cárteles y un aumento drástico en la violencia. Sin embargo, la intensificación de la violencia varió bastante entre las distintas regiones subnacionales.

En este capítulo hemos demostrado que el reparto desigual de la violencia entre cárteles tras la intervención federal estuvo íntimamente asociado con patrones de cooperación y conflicto intergubernamentales entre el gobierno federal y las autoridades subnacionales. La teoría más común sugiere que durante la guerra contra las drogas y la intervención militar, el presidente Calderón no logró trabajar con ningún gobernador de oposición. Sin embargo, nosotros demostramos que sólo no pudo —o quiso — trabajar con los *de izquierda*. Como revela nuestra evidencia, la intervención logró contener la narcoviolencia donde el presidente tenía incentivos electorales para trabajar con sus correligionarios a nivel subnacional y para cooperar parcialmente con las regiones gobernadas por el PRI, pero la violencia se intensificó en los estados de izquierda, donde no tenía incentivos para cooperar con los gobiernos subnacionales. Al desagregar a la oposición, mostramos que la intensificación más drástica de la violencia afectó a pueblos y ciudades en los estados de izquierda. En el contexto de un amargo conflicto partidista entre la derecha y la izquierda, consideramos que estos hallazgos son un fuerte indicio de que, durante la guerra contra las drogas, el gobierno federal diseñó intervenciones relativamente exitosas para contener el recrudecimiento de la violencia en municipios de estados conservadores, pero urdió intervenciones deliberadamente inadecuadas en estados dominados por la izquierda. Nuestros hallazgos empíricos tienen tres implicaciones teóricas importantes

para el estudio de la gobernanza y la violencia a gran escala en federaciones.

En primer lugar, al introducir la afiliación partidista y el conflicto partidista en nuestra comprensión de las relaciones intergubernamentales, hemos demostrado que los incentivos políticos pueden definir los resultados de las políticas de seguridad en las federaciones. Si bien hace mucho que los estudiosos de la política distributiva reconocieron el importante papel de los incentivos políticos en la asignación de gasto público, los estudiosos de la seguridad apenas acaban de observar el uso partidista de las fuerzas del orden. A partir de teorías de política distributiva y del importante hallazgo de Wilkinson del uso partidista de las fuerzas policiales para controlar la violencia religiosa en India,[63] presentamos evidencia del uso partidista de las fuerzas del orden en la guerra contra las drogas de México. También subrayamos los importantes incentivos que invitaron al presidente a proteger a sus correligionarios subnacionales ante el aumento de la violencia entre cárteles, pero a abandonar a sus enemigos políticos en condiciones similares.

En segundo lugar, nuestros hallazgos desafían el supuesto weberiano de que los funcionarios de gobierno siempre querrán adoptar políticas que maximicen el monopolio estatal de la violencia. Nuestros resultados demuestran que en condiciones de una polarización política aguda entre derecha e izquierda, las autoridades federales conservadoras de México intentaron "gestionar" la violencia criminal protegiendo a los correligionarios subnacionales del presidente y dejando desprotegidos deliberadamente a sus enemigos políticos. Este hallazgo sugiere que el supuesto generalizado de que los agentes estatales siempre intentarán monopolizar la violencia no tiene sustento: bajo condiciones de polarización política aguda, pueden recompensar a sus aliados y tolerar la violencia privada para castigar a sus enemigos políticos.[64]

Por último, nuestros hallazgos señalan la necesidad crucial de construir contrapesos efectivos para constreñir el uso discrecional del ejército, las fuerzas policiales y las agencias judiciales por parte del ejecutivo nacional en una federación. Como muestra la intervención federal durante la guerra contra las drogas en México, en ausencia de contrapesos efectivos, el presidente Calderón pudo diseñar una intervención politizada que le indicó al inframundo criminal que las ciudades y pueblos en estados de izquierda

estaban desprotegidos. El amargo conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda cambió el equilibrio de poder en la zona gris de la criminalidad; volvió vulnerables a la delincuencia a los gobiernos locales en regiones con gobernadores de izquierda, y abrió oportunidades para que varios cárteles y nuevas organizaciones criminales se disputaran el control de las rutas de trasiego de drogas y los nuevos mercados ilícitos.

Si bien en este capítulo mostramos que la fragmentación partidista vertical y el conflicto partidista intergubernamental tuvieron un impacto causal en el reparto desigual de la violencia entre cárteles durante la guerra contra las drogas, la mecánica de ese proceso sigue sin explicarse. A partir de tres casos de estudio, el siguiente capítulo ilustra cómo la afiliación partidista configuró la intervención federal durante la guerra contra las drogas en México y por qué los distintos tipos de intervenciones contribuyeron a contener o a intensificar la violencia entre cárteles.

*1 Sambanis estima que la mediana de la cifra de muertes de todas las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XX fue de 17,000 muertes en combate. El gobierno mexicano reconoció oficialmente 70,000 homicidios asociados con conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles entre 2006 y 2012. Ver Sambanis, *op. cit.*; y Kimberly Heinle, Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, "Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2013", *Justice in Mexico Project: Special Report*, Universidad de San Diego, 2014, https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2014/09/2014_DVM.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

*2 El gobierno federal mexicano desplegó a miembros de las fuerzas armadas y de agencias federales de seguridad en 16 estados, ocho de los cuales tuvieron "operativos conjuntos". Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico.*

*3 En mayo de 2005, López Obrador tenía 36% de la intención de voto, Roberto Madrazo (PRI) tenía 25%, y Santiago Creel (PAN), 24 por ciento. Ver Alejandro Moreno y Roberto Gutiérrez, "Prevén triunfo perredista", *Reforma*, 30 de mayo de 2005.

*4 Aproximadamente un millón de ciudadanos marcharon por el centro de la Ciudad de México para protestar por el desafuero de López Obrador. Ver "Moviliza 'tropas' y regresa al GDF", *Reforma*, 25 de abril de 2005.

*4a Los sondeos nacionales revelaron que el 50% de los mexicanos creía que el proceso de desafuero había sido injusto. Ver Parametría, "El desafuero de López Obrador", 2005, www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=81. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

*5 Poco después del veredicto del Congreso que privó a López Obrador de su fuero, tres periódicos internacionales importantes publicaron editoriales criticando la decisión. Ver "Mexico's Own Goal: Prosecuting the Capital City's Mayor Will Damage Democracy", *The Financial Times*, 7 de abril de 2005; "Let Mexico's Voters Decide", *The New York Times*, 7 de abril de 2005; y Harold Meyerson, "Greetings from Mexistan", *The Washington Post*, 13 de abril de 2005.

*6 Basándose en sondeos de la élite y de la población en general, Bruhn y Greene muestran que las élites políticas se polarizaron amargamente durante las elecciones de 2006, pero los votantes no. Ver Kathleen Bruhn y Kenneth Greene, "Elite Polarization Meets Mass Moderation in Mexico's 2006 Elections", *PS: Political Science and Politics* 40 (2007), pp. 33-38.

*7 Aunque el presidente Fox y todos los partidos políticos hayan violado constantemente las leyes electorales mexicanas durante la campaña, no hubo evidencia convincente de fraude en el conteo de votos. Para un análisis detallado de la calidad del conteo electoral, ver Javier Aparicio, "Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006: ¿Fraude o errores aleatorios?", *Política y Gobierno*, número especial (2009), pp. 225-243.

*8 La presencia priista en el Congreso era crucial para conseguir el cuórum requerido para la ceremonia inaugural de Calderón.

*9 Debido al alto volumen de reportes de noticias sobre la narcoviolencia durante ese periodo, sólo recurrimos al periódico *Reforma*. Sin embargo, como depender de una sola fuente puede resultar problemático, volvimos a probar todos nuestros análisis usando una base de datos sobre narcoviolencia desarrollada por la Oficina de la Presidencia. Para una discusión sobre la VCM y nuestro uso del *Reforma* y la base de datos de la Oficina de la Presidencia, ver el apéndice D.

*10 Los datos sobre la afiliación partidista de los gobernadores y alcaldes se recabaron de las comisiones electorales estatales y CIDAC.

*11 Vale la pena señalar que durante los dosmil, el PRI, como partido opositor, adoptó una agenda centrista en la mayoría de las discusiones. Eso cambió en el 2012, cuando el PRI volvió al poder y optó por un programa de centroderecha durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Ver Flores-Macías, *op. cit*.

*12 Como los partidos pequeños presentaban candidaturas en coalición con los tres grandes, los asimilamos a ellos. Por ejemplo, subsumimos el Partido Verde en el PRI y el Partido del Trabajo en el PRD. También subsumimos en el PAN a cualquier partido que hiciera coalición con él.

*13 En 2008, el gobierno de Calderón creó otro programa, el Subsidio para la Seguridad en los Municipios, o Subsemun, que transfirió recursos financieros a los municipios para fortalecer sus instituciones de seguridad. Menos del 10% de los municipios mexicanos recibió fondos de ese programa. No lo incluimos porque su serie de tiempo es más corta. Las pruebas adicionales de robustez usando una variable dicotómica para los beneficiarios del Subsemun muestran que nuestros resultados principales para la fragmentación vertical no se vieron afectados. Ver el apéndice D, tabla D.2.

*14 Recurrimos a los censos sobre gobierno, seguridad pública y justicia realizados por el Inegi y disponibles desde 1994 en Simbad: http://sc.inegi.org.mx/cobdem/. Consultado el 11 de febrero de 2017. Usamos procuradores porque la serie de datos sobre agentes de policía por municipio está incompleta.

*15 Usamos el Índice de marginalidad de la Conapo y lo reescalamos a un rango de 0 a 100.

*16 Definimos los municipios colindantes como los vecinos adyacentes más inmediatos que comparten fronteras geográficas.

*17 Un análisis más desagregado revela que los fondos federales están asociados negativamente con la violencia en municipios con gobernadores panistas, pero asociados positivamente en municipios con gobernadores perredistas (ver apéndice D, tabla D.3). Dados nuestros resultados principales —con niveles más altos de violencia en municipios de estados izquierdistas— éste es un resultado razonable, porque según la fórmula distributiva del FASP, los estados más violentos recibieron más fondos. No podemos descartar el posible uso político de esos fondos, pero un análisis de la asignación de fondos federales de seguridad supera el alcance de este libro. Sin embargo, para nuestro análisis es importante señalar que la inclusión de fondos federales en el modelo no altera

el impacto de nuestras variables explicativas principales, lo que indica que el efecto del conflicto partidista no (sólo) se expresa a través de la asignación de fondos de seguridad.

*18 Usamos un criterio vecinal de dos grados, es decir, incluimos a los vecinos inmediatos de un municipio y a los vecinos inmediatos de esos vecinos.

*19 En el apéndice E abordamos cuatro objeciones posibles: *1)* desequilibrio de predictores y factores contextuales entre grupos de municipios; *2)* falta de efecto independiente del tratamiento; *3)* variables no identificadas, y *4)* "autoselección" de municipios en los estados.

*20 Según datos federales, para finales del gobierno de Calderón, en 2012, Michoacán tenía un índice de secuestros de 2.34 por 100,000 habitantes, mientras que la cifra de Jalisco era de 0.42. De manera similar, el índice de extorsiones en Michoacán era de 7.61 por 100,000 habitantes, comparada con la de 6.36 de Jalisco. Ver Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), "Tasa por cada 100 mil habitantes 1997–2016", 20 de febrero de 2016.

5

La lógica partidista de la guerra contra las drogas: el presidente, los gobernadores y la narcoviolencia a gran escala

Uno de los hallazgos más sorprendentes de los estudios del federalismo en años recientes es que, en sociedades violentas marcadas por una polarización política aguda, los incentivos electorales pueden configurar las actividades de las fuerzas del orden. El despliegue de fuerzas policiales para contener la violencia no siempre es una decisión técnica: puede ser política. En parte como resultado de la política electoral, en los sistemas federales, la violencia varía bastante entre las regiones subnacionales: las autoridades de niveles más altos ayudan o dejan de ayudar a los gobiernos de niveles inferiores según su conveniencia.[1]

En el capítulo 4 demostramos que la guerra contra las drogas en México, declarada en un contexto de polarización política aguda entre un gobierno federal conservador y una oposición de izquierda, tuvo un sesgo político, es decir que los incentivos electorales tuvieron una función importante como determinantes de la cooperación o el conflicto intergubernamentales. Usando modelos estadísticos multivariados y un experimento natural, demostramos que la intensidad de la violencia durante la guerra contra las drogas fue desproporcionadamente más alta en municipios de estados gobernados por la izquierda, el principal rival político del presidente. Eso representó un fuerte contraste con los municipios gobernados por el partido conservador del presidente, donde se logró contener o incluso reducir la narcoviolencia.

Si bien nuestros análisis estadísticos muestran que la relación entre la fragmentación partidista vertical y la violencia entre cárteles es causal, siguen sin resolverse muchas preguntas sobre la capacidad de las autoridades del mismo partido para contener la violencia y sobre los vínculos entre el conflicto partidista intergubernamental y la intensificación de la violencia entre cárteles. Para explicar estas conexiones, necesitamos comprender mejor los objetivos y las múltiples dimensiones de la intervención federal, cómo el conflicto partidista intergubernamental configuró las acciones del gobierno federal durante la guerra contra las drogas y las reacciones de los cárteles a la cooperación y el conflicto intergubernamentales. En este capítulo presentamos evidencia sobre cómo la afiliación partidista configuró las intervenciones gubernamentales durante la guerra contra las drogas y por qué esa variación redujo o estimuló la violencia criminal.

A partir de los resultados estadísticos del capítulo 4, usamos entrevistas detalladas con actores políticos y sociales clave a nivel nacional y subnacional durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), y también fuentes secundarias, para desagregar la intervención federal en cuatro ámbitos: *1)* el despliegue del ejército y la policía federal y su cooperación con las policías subnacionales; *2)* la investigación judicial y el procesamiento de autoridades subnacionales sospechosas de colusión con el crimen organizado; *3)* la estrategia de comunicación del gobierno federal para exponer y denunciar tal corrupción, y *4)* la asistencia de gestión de crisis —por ejemplo, políticas sociales focalizadas— para ayudar a las autoridades subnacionales a confrontar la espiral de violencia causada por la intervención militar del gobierno federal. Nuestra meta es evaluar si la variación en esos cuatro ámbitos ayudó a sofocar o a estimular la violencia criminal en varias zonas urbanas importantes de México.

Concentramos nuestra evaluación de la intervención federal en tres ciudades que comparten muchas características relevantes excepto la distribución vertical del poder: *1)* Tijuana (PAN) en el estado de Baja California (PAN); *2)* Apatzingán (PRD) en el estado de Michoacán (PRD), y *3)* Ciudad Juárez (PRI) en el estado de Chihuahua (PRI). Esas ciudades son centros urbanos que a la vez funcionan como núcleos importantes de narcotráfico y hogar de poderosos cárteles de drogas. En los tres casos, el gobierno federal lanzó una intervención militar para sofocar las guerras entre cárteles. Vale la pena señalar que cada caso representa una distribución partidista distinta. Usando la notación presentada en el capítulo 4, en la cual el primer partido en cada celda representa al partido del presidente; el segundo, al del gobernador, y el tercero, al del alcalde, analizamos tres casos: PAN-PAN-PAN (Tijuana); PAN-PRD-PRD (Apatzingán), y PRI-PRI-PRI (Ciudad Juárez). Hay que recordar que el PAN era el gobierno federal conservador, el PRD era la oposición de izquierda y el PRI era la de centro. El mapa 5.1 identifica la ubicación geográfica de las tres ciudades, junto con las demás urbes que sirven para extender el análisis: Guadalajara y Coroneo (PAN-PAN-PAN); Acapulco y Zacatecas (PAN-PRD-PRD), y Monterrey (PRI-PRI-PRI).



MAPA 5.1 *Ciudades mexicanas selectas con brotes importantes de violencia criminal, 2006-2012*

Ya que los hallazgos estadísticos reportados en el capítulo 4 mostraron sin ambigüedad que los gobernadores fueron los actores definitorios del éxito o el fracaso de la intervención federal, nuestro análisis presta particular atención a cómo la relación entre el gobierno federal y los gobernadores afectó la dinámica de la narcoviolencia en las ciudades.

A partir del análisis de la intervención federal en esas ciudades, demostramos que el gobierno federal implementó estrategias diferenciadas en los distintos estados dependiendo de la afiliación partidista de sus autoridades.

En Baja California y otros estados conservadores gobernados por el PAN, los incentivos electorales compartidos motivaron al gobierno federal a trabajar con los gobernadores y alcaldes del partido del presidente. Su objetivo fue coordinar el despliegue del ejército y la policía federal en sus ciudades; evitar procesar judicialmente a sus correligionarios locales coludidos con el crimen organizado; purgar las fuerzas policiales corruptas evadiendo cualquier escándalo mediático, y diseñar políticas sociales

dirigidas a impedir que los jóvenes se unieran a los cárteles y a sus ejércitos privados. Esas acciones coordinadas permitieron que las autoridades subnacionales contuvieran la epidemia de la violencia.

En contraste, en estados gobernados por el PRD, como Michoacán, el gobierno federal ejecutó una intervención militar unilateral sin consultar a las autoridades subnacionales. También retuvieron la asistencia federal, adoptaron una estrategia de castigo contra las autoridades subnacionales de izquierda —por medio de la cual el gobierno federal procesó en público a quienes acusó de colusión con el crimen organizado y los expuso en campañas de desprestigio— y no diseñó ninguna política social con las autoridades locales. Esa estrategia hostil debilitó a las autoridades subnacionales en los estados izquierdistas y allanó el camino para que los cárteles de drogas y sus socios criminales compitieran por el control de los corredores de trasiego de drogas y los nuevos mercados ilícitos, lo que contribuyó al brote de epidemias de violencia.

A diferencia de los estados de izquierda, en los estados gobernados por el PRI, como Chihuahua, la cooperación entre las autoridades federales y las subnacionales de oposición "leales" dependió de las circunstancias locales. En general estuvo motivada por la necesidad del gobierno federal del apoyo legislativo del PRI para la agenda de reformas económicas del presidente, y por la presión de la sociedad civil para lograr acuerdos de cooperación que detuvieran la propagación de las epidemias de violencia. Esa cooperación contingente contribuyó a contener la violencia.

Los estudios de caso revelan que una estrategia politizada y militarista para sofocar la narcoviolencia puede tener consecuencias devastadoras. La intervención federal unilateral no es efectiva debido a la falta de información local apropiada. Además, la politización de la persecución judicial para desmantelar supuestas redes de protección gubernamental y el despliegue de campañas de desprestigio contra autoridades subnacionales abren oportunidades para que los cárteles rivales compitan por territorios desprotegidos y políticamente disputados. En sintonía con los hallazgos reportados en el capítulo 4, las narraciones de este capítulo demuestran que la violencia se volvió más intensa en los municipios de estados de izquierda. Esto no se debió a la incompetencia de sus gobiernos, sino a la estrategia política con la cual un presidente conservador intentó desviar el costo de una mala intervención federal hacia sus enemigos políticos. Como explicamos desde el principio de este libro, la politización de la intervención federal durante la guerra contra las drogas fue posible porque México transitó del autoritarismo a la democracia sin reformar el control presidencial absoluto de las fuerzas armadas y el sistema judicial.[2]

Este capítulo está estructurado en seis secciones. Primero discutimos los rasgos generales de la intervención federal, desde sus inicios en 2006, y su transformación a lo largo del sexenio de Calderón. A partir del caso de Tijuana, en Baja California, en la segunda sección describimos cómo la alineación partidista facilitó la cooperación intergubernamental. En la tercera sección examinamos el caso de Apatzingán, en Michoacán, y brindamos un análisis detallado de cómo la fragmentación partidista en los estados de izquierda causó un amargo conflicto intergubernamental y dejó desprotegidas a las autoridades perredistas locales. Eso las volvió vulnerables a ataques criminales y abrió oportunidades para que los cárteles compitieran por el control de las rutas de trasiego de drogas y de los nuevos mercados ilícitos. En la cuarta sección abordamos el caso de Ciudad Juárez, en Chihuahua, y mostramos cómo la fragmentación partidista en los estados priistas generó una cooperación intergubernamental contingente. En la quinta sección ilustramos la transformación drástica del inframundo criminal como resultado de la intervención federal a lo largo de la guerra contra las drogas. En la conclusión discutimos las implicaciones teóricas y prácticas de los hallazgos presentados en los capítulos 4 y 5 sobre la politización de la seguridad pública militarizada.

La guerra contra las drogas: motivación y estrategia de la intervención federal

La guerra contra las drogas del presidente Calderón y su intervención federal pueden dividirse en dos fases. Al principio, de diciembre de 2006 a mediados de 2008, el gobierno federal desplegó a las fuerzas armadas —el ejército y la marina— y a la policía federal en las regiones más conflictivas del país. Después, a partir de mediados de 2008 y hasta 2012, las autoridades federales desarrollaron intervenciones de seguridad más integrales —incluyendo reformas a las policías locales; actividades judiciales para desmantelar la colusión entre el Estado y la delincuencia, y medidas preventivas de política económica y social— para responder al contrataque violento de los cárteles contra el despliegue militar inicial.

El despliegue inicial de las fuerzas armadas en diciembre de 2006 provino de un imperativo de gobernanza. Al declarar la guerra a los cárteles de droga, Calderón esperaba desviar la atención de la polarizante crisis poselectoral y dirigirla hacia la creciente crisis de seguridad del país. Convocar a la población en apoyo a las fuerzas armadas y su comandante en jefe para destruir a los poderosos cárteles de drogas parecía ser un "tema de consenso" que le ayudaría al presidente a unificar al país en torno a él y su gobierno. Por lo tanto, el despliegue inicial de las fuerzas armadas no discriminó entre líneas partidistas. De hecho, empezó en el estado izquierdista de Michoacán —el estado natal de Calderón—, y luego se expandió al resto de las regiones más conflictivas del país. El presidente creía que la guerra contra las drogas sería un arreglo fácil y expedito para una crisis política aguda.[3]

Las intervenciones del ejército y la policía federal, que tenían el objetivo de limitar a los cárteles, eliminar la narcoviolencia y recobrar el territorio bajo el control del narcotráfico, generaron un importante e inesperado contrataque, y el recrudecimiento drástico de la violencia.[4] La estrategia de decapitación del gobierno federal, que implicó que se concentrara en arrestar o matar a los líderes de los principales cárteles del país, generó espirales de competencia y de violencia al interior de los cárteles y entre cárteles distintos.[5]

Cuando la violencia se disparó y varias ciudades y regiones sufrieron "epidemias de violencia", la guerra contra las drogas ya no fue un tema de consenso.[6] De hecho, durante los siguientes años, se convertiría en un tema que dividiría al país y causaría derrotas electorales importantes, en particular entre los gobiernos locales del PAN.[7]

A fines del 2008, "gestionar la violencia", en vez de eliminarla, se convirtió en el nuevo objetivo del gobierno.[8] El presidente Calderón y su equipo ya no eran funcionarios weberianos que intentaban establecer el monopolio de la coerción en un territorio dado, sino políticos oportunistas tratando de adoptar una nueva estrategia de control de daños. Aceptaron la responsabilidad de la violencia en las zonas donde el presidente podía persuadir a sus correligionarios subnacionales de obedecerlo en el enfrentamiento contra los cárteles, pero en el resto del país responsabilizaron a sus rivales políticos. La acusación se dirigió en particular contra las autoridades subnacionales de izquierda, que no lo reconocían como presidente legítimo, se oponían amargamente a su agenda económica y serían su principal amenaza en las elecciones legislativas intermedias de 2009.[*1]

La pregunta clave es si el giro partidista en la guerra contra las drogas afectó la intervención federal y si el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia criminal. Abordamos esas preguntas comparando la dinámica de la violencia en tres ciudades con distintas estructuras de integración partidista vertical: PAN-PAN-PAN, PAN-PRD-PRD y PRI-PRI-PRI. Al concentrarnos en esas tres estructuras prototípicas, logramos explorar casos positivos de cooperación partidista intergubernamental (PAN-PAN-PAN); casos negativos de conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda (PAN-PRD-PRD), y casos poco comunes de cooperación contingente entre la derecha y el centro (PRI-PRI-PRI). Usamos esos casos de estudio para comparar la distinta lógica y desarrollo de las intervenciones federales y para evaluar la cadena causal que conecta la cooperación y el conflicto intergubernamentales con el aumento de la violencia criminal.

ALINEACIÓN PARTIDISTA Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Baja California: Tijuana

La intervención federal (PAN) en la ciudad de Tijuana (PAN), en el estado noroccidental de Baja California (PAN), ilustra cómo la cooperación intergubernamental efectiva entre las fuerzas federales y sus correligionarios subnacionales generó acciones policiales que les permitieron a las autoridades contener una espiral inédita de violencia entre cárteles.[9] La intervención en Baja California también demuestra que la cooperación intergubernamental no es un proceso automático ni libre de problemas. Sin embargo, revela que los incentivos electorales pueden motivar a los correligionarios de distintos niveles de gobierno a trabajar juntos para recobrar la autoridad del Estado en territorios que cayeron bajo el control de cárteles de droga.

Como señalamos en el capítulo 3, el estado de Baja California es el hogar del Cártel de Tijuana, y estuvo bajo el control del PAN desde la victoria electoral de Ernesto Ruffo, en 1989, hasta 2019. Después de la primera alternancia en la gubernatura, el estado sufrió la primera guerra entre cárteles en México. Desde entonces, el Cártel de Sinaloa ha librado una guerra prolongada contra los líderes del Cártel de Tijuana, los hermanos Arellano Félix, por el control de su ciudad: el principal punto de entrada a California.

Ante la creciente intensidad de las guerras entre cárteles y la violencia criminal en la ciudad, en enero de 2007, el presidente Calderón ordenó el despliegue del ejército en Tijuana. De acuerdo con la estrategia de decapitación de organizaciones criminales, el principal objetivo del ejército era arrestar a los líderes del Cártel de Tijuana para restaurar la paz. Después de una ralentización inicial, la violencia se disparó en 2008, cuando el Cártel de Sinaloa aprovechó el arresto de Eduardo Arellano Félix, en ese entonces el capo de Tijuana, para disputar el control de los lucrativos corredores de trasiego de drogas de la ciudad.[10] Además de un aumento en las ejecuciones entre cárteles, Tijuana y otras ciudades importantes de Baja California sufrieron una fuerte ola de secuestros y de atentados contra funcionarios locales y miembros de la policía.[11]

En sintonía con la estrategia militarista del gobierno federal, el gobernador entrante del PAN, José G. Osuna Millán (2007-2013), acudió al general Sergio Aponte, comandante de la segunda zona militar en Baja California, para que le ayudara a enfrentar esa nueva crisis de seguridad del estado. Aponte accedió y trabajó de cerca con militares de alto rango que habían sido nombrados jefes de la policía estatal y municipal.[12] Como señaló Durán-Martínez, eso implicó un alto nivel de cohesión entre las fuerzas de seguridad de todos los niveles de gobierno.[13] Además, el alcalde panista de Tijuana Jorge Ramos colaboró de cerca con el gobernador Osuna Millán, e incorporaron algunas actividades clave de la policía tijuanense al mando estatal.[14]

La cooperación intergubernamental entre los funcionarios panistas y el personal de seguridad enfrentó su primer gran reto cuando el general Aponte publicó sorpresivamente un manifiesto en los principales medios del estado para denunciar la corrupción y la colusión generalizadas en la procuraduría estatal, la policía judicial estatal, la Secretaría de Seguridad Pública y las fuerzas policiales de Tijuana y de otras ciudades importantes. El manifiesto nombraba a más de 40 funcionarios de rango medio y alto, la mayoría de ellos, panistas.[15] A pesar de las acusaciones directas, el gobernador Osuna Millán apoyó a su procurador, Rommel Moreno, y se negó a pedir su renuncia.[16]

Ante la posibilidad de un escándalo político importante en un bastión panista, el gobierno federal desarrolló una intervención de seguridad integral para Baja California. Primero, el secretario de Gobernación del presidente Calderón citó al general Aponte, al gobernador Osuna Millán y al procurador estatal y acordaron hacer una purga de las fuerzas policiales del estado, compartir información y reforzar la coordinación de las autoridades de seguridad.[17] Sin embargo, las confrontaciones y las tensiones entre las autoridades estatales y el general Aponte continuaron.[18] Para proteger a sus correligionarios, el presidente Calderón tomó una medida radical y transfirió al general Aponte a un nuevo puesto militar fuera de Baja California; después nombró al general Alfonso Duarte como nuevo

comandante de la zona militar. El gobernador Osuna Millán entonces nombró al general Duarte coordinador de todas las fuerzas policiales del estado y, con el apoyo del gobierno federal, retiró a funcionarios corruptos, pero decidió *no procesarlos judicialmente* para evitar un escándalo mediático.[*2] Jorge Ramos, alcalde panista de Tijuana, y su secretario de Seguridad Pública, el coronel Julián Leyzaola, siguieron una estrategia similar cuando purgaron la policía de la ciudad. En este caso, la cooperación implicó el manejo estratégico y selectivo de la corrupción y la remoción silenciosa de funcionarios corruptos asociados con los gobiernos panistas. Eso ayudaría a evitar el voto de castigo por corrupción e indicaría al Cártel de Tijuana y al de Sinaloa que las autoridades estaban unidas. Como beneficiarios privilegiados de transferencias federales, los alcaldes de Tijuana y Mexicali —la capital del estado— lanzaron programas de prevención de la delincuencia.

Con un apoyo federal decidido, el general Duarte y el coronel Leyzaola adoptaron una política coordinada de mano dura que incluyó *1)* el arresto o ejecución extrajudicial de capos y jefes de milicias privadas, *2)* decomisos importantes de cargamentos de drogas y *3)* confiscación de armas. Como reportaron varias ONG y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la policía militarizada de Baja California recurrió sistemáticamente a la tortura y violó el debido proceso durante muchos de esos arrestos e investigaciones.[19] A pesar de las acusaciones de violaciones a los derechos humanos sistemáticas y generalizadas, el gobierno federal apoyó las acciones de Duarte y Leyzaola y les brindó asistencia militar cuando sus jefes civiles sufrieron atentados.

Respaldados por la ayuda federal, incluyendo generosas transferencias económicas, el gobernador Osuna Millán y los siguientes alcaldes panistas y priistas de Tijuana lanzaron una serie de programas económicos y de inversión social, dirigidos sobre todo hacia los jóvenes en zonas marginadas de la ciudad.[20] La meta era restaurar la actividad económica en Tijuana, reconstruir la imagen pública de la ciudad y abrir nuevas oportunidades de negocios para los jóvenes, para evitar que se unieran a las pandillas que acababan absorbidas por los cárteles para sus conflictos territoriales.

La intervención federal en Baja California y Tijuana logró contener una espiral importante de violencia criminal y devolver los narcohomicidios a niveles anteriores a la crisis[*3] gracias a que las autoridades federales, estatales y locales lograron coordinarse para implementar una agenda amplia de seguridad.[21] La intervención militar fue efectiva porque la nueva y relativamente más limpia policía tijuanense les brindó información crucial a los mandos militares y de la policía federal, lo que facilitó múltiples arrestos y decomisos de drogas. La protección federal que recibió el alcalde de Tijuana cuando su gobierno enfrentó un importante contrataque criminal evitó que los cárteles capturaran el gobierno local y le permitió al alcalde purgar más a fondo a la policía. Por último, las acciones coordinadas de política social les dieron oportunidades de movilidad económica y social a los jóvenes cuya única opción atractiva había sido unirse a los ejércitos privados de los cárteles.

Sin la protección generalizada de la policía local, el Cártel de Tijuana se debilitó. Sin acceso a la juventud local, sus milicias privadas perdieron efectividad. Además, la renovación y coordinación de las fuerzas policiales en Baja California limitaron las oportunidades del Cártel de Sinaloa para disputar el control de Tijuana. El trabajo conjunto de autoridades de un mismo partido motivó a los cárteles rivales a abandonar la ciudad y el estado y a ya no luchar por su territorio. Entre 2009 y 2011, los narcohomicidios en Tijuana se redujeron 24 por ciento.[22]

Si bien esa estrategia coordinada desactivó una epidemia de violencia, Tijuana siguió siendo una ciudad peligrosa. Unos años después, volvió al primer lugar en las ciudades más violentas de México, porque el negocio de contrabando de drogas a Estados Unidos seguía siendo lucrativo, las armas de asalto estadounidenses seguían entrando a México[23] y el Cártel de Tijuana siguió disfrutando de cierta protección estatal y municipal de parte de unidades que el gobierno federal y el estatal decidieron no purgar para evitar un escándalo político. La decisión estratégica del PAN de no desmantelar la zona gris de la criminalidad —para evitar un escándalo que involucrara a muchos de sus funcionarios locales importantes— permitió la prevalencia de los vínculos subnacionales de colusión entre el Estado y la delincuencia que facilitan el narcotráfico y la violencia.

Casos adicionales

Baja California no es un caso aislado de alineación partidista y coordinación intergubernamental. Los gobernadores panistas de otros estados también pudieron trabajar de cerca con el gobierno federal para contener epidemias de delincuencia, coordinándose para descartar los casos de corrupción policial y mantener los posibles escándalos sobre las redes de protección estatal lejos de la atención de los medios. Presentamos evidencia de dos regiones en estados panistas: *1)* Guadalajara y su zona metropolitana (alcalde panista de 2007 a 2009; alcalde priista de 2010 a 2012), en el estado de Jalisco, y *2)* Coroneo y la región sur (alcalde panista de 2007 a 2009; alcalde panista de 2010 a 2012), en el estado de Guanajuato.

Jalisco: Guadalajara y su zona metropolitana

Como discutimos en el capítulo 3, durante los años ochenta y noventa, Guadalajara, capital de Jalisco, era el hogar de los líderes del Cártel de Sinaloa, donde gozaban de la protección de las autoridades priistas. La victoria del PAN en 1995 y el desplome de las redes tradicionales de protección forjadas durante el priismo motivaron a los sinaloenses a desarrollar dos ejércitos privados, dirigidos por los hermanos Beltrán Leyva e Ignacio Coronel, para defender su territorio. Durante los siguientes gobiernos panistas, el estado sufrió una década de conflictos intermitentes entre el Cártel de Sinaloa, el de Tijuana y el de Juárez, hasta 2006, cuando el presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas.

Si bien el gobierno federal no lanzó oficialmente una campaña militar en Jalisco para combatir a los cárteles, entre 2009 y 2010 su gobierno sí desplegó estratégicamente al ejército y a la policía federal para arrestar a capos importantes y a los líderes de sus milicias privadas en el estado, incluyendo a Ignacio Coronel.[24] Esas decapitaciones fragmentaron a los cárteles y a sus ejércitos privados, lo que provocó un aumento repentino en la competencia por las rutas de trasiego de drogas y un incremento considerable de la violencia. Eso incluyó cadáveres expuestos en vías públicas durante una oleada de narcobloqueos (cuando las pandillas afiliadas al narco bloquean calles y avenidas importantes), algo nunca antes visto en la zona metropolitana de Guadalajara.[25]

Ante la crisis de seguridad en Jalisco, el presidente Calderón trabajó de cerca con el gobernador Emilio González Márquez, también panista, para contener la epidemia de violencia. A partir de 2010, las autoridades federales, estatales y municipales organizaron "reuniones de coordinación de seguridad" semanales para compartir información y alinear sus metas y políticas.[26] Esos esfuerzos conjuntos continuaron hasta 2012, cuando sucedió el arresto de un actor criminal importante: Erick Valencia Salazar, líder del Cártel Jalisco Nueva Generación. Los tres niveles de gobierno colaboraron de cerca, incluyendo al alcalde priista de Guadalajara, Aristóteles Sandoval, y al alcalde perredista de Tlajomulco, Alberto Uribe. Ese esfuerzo reforzó el patrón de cooperación entre el gobierno federal panista y los gobiernos estatales del mismo partido, sin importar el partido en los municipios. La colaboración logró controlar con éxito el contrataque criminal y los narcobloqueos en la ciudad.[27] Como uno de los principales beneficiarios de transferencias federales de seguridad, Guadalajara pudo fortalecer sus esfuerzos de prevención del crimen.

Si bien la cooperación intergubernamental ayudó a las autoridades federales, estatales y municipales a desactivar la epidemia de violencia en Guadalajara durante algunos años, la paz no era sostenible a largo plazo. Al igual que en Baja California, las autoridades estatales acallaron la evidencia de posible colusión del secretario estatal de Seguridad Pública con los cárteles, y el gobierno federal la ignoró para mantener la cohesión intergubernamental y evitar una reacción adversa de la opinión pública y el voto de castigo.[28] Eso implicó que persistieran los vínculos entre las autoridades subnacionales y los cárteles de drogas en la zona gris de la criminalidad. Se controló la violencia a corto plazo, pero no se erradicaron las condiciones que le permitirían resurgir en el futuro.

Guanajuato: Coroneo y la región sur

El estado central de Guanajuato ha sido un bastión panista desde 1991. Si bien históricamente no ha sido una zona de cultivo ni una ruta de tráfico importante, se convirtió en un territorio disputado cuando el Cártel del Golfo y su ejército privado, Los Zetas, decidieron desafiar el control de los sinaloenses en el estado de Michoacán, su vecino del sur. En coalición con La Familia Michoacana, Los Zetas eliminaron a los sinaloenses de Michoacán. Después, el estallido de un conflicto entre los exaliados por el control de las rutas de trasiego de drogas empujó a Los Zetas a usar la punta sur de Guanajuato, incluyendo el municipio de Coroneo, como base militar para atacar a La Familia. La violencia en Michoacán y en la punta sur de Guanajuato aumentó rápidamente a mediados de los dosmil.[*4]

Cuando el presidente Calderón lanzó la primera campaña militar de la guerra contra las drogas y desplegó al ejército en Michoacán en 2006, la competencia entre cárteles y la violencia entre La Familia y Los Zetas se disparó en el estado y no tardó en propagarse a la punta sur de Guanajuato. Aunque Calderón no haya declarado una campaña militar en el estado, la evidencia muestra que desplegó al ejército y estuvo en combate activo contra los cárteles.[29]

Para contener el contrataque criminal en Guanajuato, el presidente Calderón trabajó de cerca con el gobernador Juan Manuel Oliva (PAN), ganador de las mismas elecciones que él. Las autoridades federales y estatales colaboraron desde diciembre de 2006, cuando se desplegó el ejército en el estado vecino de Michoacán. Como siguieron aumentando los narcohomicidios, a principios de 2008 se organizó un "grupo interinstitucional de seguridad" —que incluía al ejército y a las policías federal, estatal y municipales— para sellar la frontera sur de Guanajuato.[30] El gobernador Oliva nombró secretario estatal de Seguridad Pública al jefe de una zona militar, y su oficina se convirtió en el núcleo de la coordinación entre las autoridades federales, las estatales y el ejército.

En 2011, las autoridades estatales, coordinadas con el gobierno federal, iniciaron una purga de las policías municipales del sur de Guanajuato. Coroneo, bastión panista, fue uno de los seis municipios que sufrieron una limpieza interna.[*5] El director de la policía municipal, Rafael González Escobedo, confesó estar en la nómina de La Familia Michoacana. Sin embargo, detuvieron la investigación y no se enfrentó a un proceso judicial. El alcalde, José Enrique Velázquez Pérez, tampoco enfrentó un juicio, a pesar de las acusaciones de colusión con La Familia. El bajo perfil de la purga y la decisión de no perseguir a los funcionarios panistas locales reveló la estrategia política del presidente Calderón de proteger a sus correligionarios subnacionales en un bastión electoral panista histórico.

La estrecha coordinación de las autoridades federales y estatales en Guanajuato, y su decisión estratégica de purgar a sus correligionarios corruptos en las sombras, sin perseguirlos judicialmente —para evitar un escándalo mediático—, contribuyó a la alineación de las autoridades del mismo partido en todos los niveles de gobierno. Esa coordinación permitió al gobierno federal y al gobernador del estado contener —cuando menos durante unos años— la propagación de la epidemia de violencia. Si bien los homicidios siguieron aumentando, no lo hicieron al mismo ritmo que en el vecino Michoacán. Además, la coordinación intergubernamental logró reducir los secuestros.[31] A pesar de la desactivación de la crisis, no deshacer la creciente zona gris de la criminalidad en el sur del estado de Guanajuato permitió que se preservaran las condiciones para un futuro aumento de la violencia. Años después, Los Zetas y otros cárteles lucharían por el control de los oleoductos que atraviesan varios estados (incluyendo Guanajuato) para conectar el oriente y el occidente de México.

FRAGMENTACIÓN PARTIDISTA Y CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL

Michoacán: Apatzingán y la región de Tierra Caliente

El caso de Michoacán, en la costa del Pacífico, y la ciudad de Apatzingán —el centro de actividad económica y política del sur del estado—, ilustra cómo el conflicto partidista intergubernamental entre las autoridades federales (conservadoras) y las subnacionales (de izquierda) y el uso partidista de las fuerzas del orden por parte del gobierno federal generó niveles inéditos de violencia criminal. También facilitó el ascenso de Los Caballeros Templarios —antes conocidos como La Familia Michoacana— hasta convertirse en la autoridad *de facto* de una gran porción del estado.

Como discutimos en el capítulo 3, las guerras entre cárteles en Michoacán iniciaron tras la primera victoria de la oposición (de izquierda) en la gubernatura, en 2002, cuando el Cártel del Golfo y su ejército privado, Los Zetas, entraron al estado para disputar el monopolio del narcotráfico de los hermanos Valencia,[32] los aliados locales del Cártel de Sinaloa. Después de que Los Zetas y sus aliados locales, La Familia Michoacana, derrotaran a los hermanos Valencia y los expulsaran de Michoacán, entraron en guerra entre sí por la hegemonía criminal en el estado.[33] Entre 2005 y 2006, la violencia alcanzó niveles inéditos, y Apatzingán y sus zonas circundantes —el valle de Apatzingán y la región de Tierra Caliente— se convirtieron en el epicentro de conflictos territoriales importantes.

La primera intervención federal del gobierno del presidente Calderón sucedió a petición del gobernador izquierdista Lázaro Cárdenas Batel, en diciembre de 2006.[34] Eso demuestra que, a pesar de su rivalidad política, los funcionarios subnacionales perredistas no dudaban en solicitar asistencia federal cuando se enfrentaban a amenazas criminales importantes. De hecho, la cooperación entre el gobierno federal y el gobernador Cárdenas (y después con su sucesor de izquierda, Leonel Godoy) facilitó un éxito militar inicial. El operativo debilitó a Los Zetas —muchos de quienes tuvieron que regresar al estado nororiental de Tamaulipas para defender su territorio de otra intervención militar— y socavó a jugadores clave en las extensas redes de producción y distribución de drogas de La Familia.[35]

Sin embargo, tras la victoria militar inicial, La Familia lanzó una contraofensiva. En 2008, perpetraron un ataque terrorista contra la población civil reunida en el centro de Morelia —la capital del estado— durante las celebraciones del Día de la Independencia e inculparon a Los Zetas. Aunque el gobernador Godoy había tenido una buena relación con el presidente Calderón a lo largo de 2007 y aunque él y el exgobernador Cárdenas le habían expresado su preocupación de que el 10% de las autoridades municipales del estado estaban en la nómina de La Familia,[36] la cooperación intergubernamental colapsó tras el ataque terrorista. A partir de entonces, el gobierno federal dejó de compartir información de seguridad con el estatal, y el ejército dejó de coordinar sus acciones de seguridad con las policías estatales y municipales.[37] El gobierno federal no sólo no lanzó ninguna intervención económica ni social en el estado, sino que le redujo bastante el presupuesto.[38]

El conflicto intergubernamental alcanzó su clímax cuando el gobierno federal ejecutó unilateralmente un megaarresto de 12 alcaldes de los tres partidos políticos principales (la mayoría del valle de Apatzingán y de Tierra Caliente) y de 23 mandos altos y medios del gabinete de seguridad del gobernador Godoy en mayo de 2009, a sólo un mes de las elecciones federales intermedias. Acusaron a los funcionarios arrestados de proteger a La Familia. El gobernador Godoy no se enteró del operativo hasta que la policía federal irrumpió en el Palacio de Gobierno. Después del arresto, el PAN lanzó una campaña electoral que enfatizaba el compromiso del presidente con el combate a la delincuencia mientras acusaba a la izquierda de ser corrupta e inepta. Sin embargo, un año después liberaron a todos excepto a uno de los presuntos funcionarios corruptos, y un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) concluyó que la mayoría de los arrestos habían sido ilegales y habían violado el debido proceso.[39]

Los funcionarios de seguridad argumentan que el gobierno federal no informó al gobernador Godoy porque sabían que su medio hermano estaba en la nómina de La Familia y había facilitado la infiltración del cártel entre las autoridades estatales y locales.[40] Las investigaciones detrás del operativo sucedieron a lo largo de 2008 y, para enero de 2009, las autoridades federales estaban listas para ejecutar los arrestos, pero el presidente Calderón les pidió que esperaran hasta estar seguros de que los casos

tuvieran bases judiciales firmes. Las autoridades federales afirman que todos los casos tenían evidencia sólida, pero que los jueces corruptos dejaron escapar a todos los acusados, excepto a uno.[41]

Después del megaarresto, la cooperación intergubernamental entre las fuerzas armadas, la policía federal y las autoridades estatales y municipales colapsó por completo, y las autoridades federales y subnacionales entraron en una era de conflicto amargo. La intervención federal contra la violencia criminal en el valle de Apatzingán y Tierra Caliente ya no era un trabajo en conjunto. Según los funcionarios nacionales, el gobierno federal decidió no cooperar en absoluto con autoridades subnacionales corruptas liberadas por un sistema judicial igual de corrupto.[42] El gobernador Godoy reportó que tras el megaarresto, su relación con el gobierno federal estuvo marcada por la desconfianza, la animosidad personal y la rivalidad política.[43]

Genaro Guízar, alcalde izquierdista de Apatzingán —uno de los 12 alcaldes arrestados en 2009— se quejó amargamente de la ausencia de cooperación intergubernamental luego de su regreso de prisión. Afirmó que no tenía comunicación con la policía federal ni las estatales: "Cuando pasa algo como esto de los secuestros […] a mí no me dicen, a mí no me informan".[44] Su recuerdo de la ocupación militar de Apatzingán en diciembre de 2010, cuando el gobierno federal supuestamente mató a Nazario Moreno, el líder de La Familia, es muy crítico. Declaró que los policías federales habían "violado muchachas" y socavado los derechos humanos de los habitantes.[45] Sin la información local apropiada, el gobierno federal creyó —y anunció en televisión nacional— que había matado a Nazario Moreno, mientras que los funcionarios michoacanos lo pusieron en duda.[46] De hecho, el capo había sobrevivido al ataque, se había escondido y relanzó a La Familia bajo un nuevo nombre: Los Caballeros Templarios.[47] Además, dos células de La Familia, Los Incorregibles y La Empresa, surgieron como nuevos grupos criminales y se dedicaron a la extorsión, el secuestro y el robo de vehículos en el estado.[48]

Después del megaarresto y con la creciente tensión entre las fuerzas de seguridad federales y las autoridades subnacionales de izquierda, Los Caballeros Templarios aprovecharon la vulnerabilidad de los alcaldes en el valle de Apatzingán y Tierra Caliente. Como mostraremos en el capítulo 7, intentaron capturar los gobiernos locales por medio de la coerción letal para establecer nuevas formas de gobernanza criminal en las ciudades: tomar el control de los municipios y sus presupuestos locales, apropiarse de los negocios locales (por ejemplo, de los productores de limón y aguacate) e intimidar a los ciudadanos por medio de la extorsión y el secuestro. A partir de 2009, el estado se hundió en una oleada de ataques contra las autoridades locales que alcanzó la cifra inédita de 40 durante las elecciones estatales de 2011.[49]

Durante las peleadas elecciones estatales y municipales de 2011, donde Luisa María Calderón, hermana del presidente, compitió por la gubernatura, la polarización entre las autoridades federales y las estatales se volvió particularmente aguda. Los candidatos perredistas y priistas culparon a la estrategia del PAN por el aumento de la violencia, mientras que la candidata panista culpaba al gobierno estatal de izquierda. Los Caballeros Templarios aprovecharon el conflicto partidista intergubernamental y, por medio de la coerción y el asesinato de candidatos y activistas de los partidos, trataron de influir en las campañas electorales y en los resultados a favor del PRI. Después de las elecciones, Los Caballeros lograron capturar el gobierno estatal y una gran cantidad de los municipios; saquearon las arcas municipales, expandieron los impuestos criminales a los negocios y ciudadanos locales y exigieron obediencia social. Cuando los alcaldes de izquierda que no querían entregar su presupuesto a Los Caballeros Templarios solicitaron protección federal, las autoridades nacionales no contestaron. Un caso impactante es el de Ygnacio López, un médico respetado, activista social y alcalde izquierdista de Santa Ana Maya, en la punta norte de Michoacán; lo mataron después de hacer una huelga de hambre para protestar por la bancarrota de su municipio.[50]

El colapso de la cooperación intergubernamental significó que las autoridades federales ya no tenían acceso a la información local, y el amargo conflicto y la campaña de desprestigio implicaron que las autoridades locales ya no tenían la protección federal contra los ataques criminales. La Familia y Los

Caballeros Templarios aprovecharon esos conflictos y no tardaron en capturar los gobiernos locales y sus poblaciones por medio de la fuerza.

En Baja California, la estrecha coordinación intergubernamental permitió que el gobierno federal desactivara la epidemia de violencia, recobrara en parte el monopolio estatal de la violencia y restableciera el orden a corto plazo. Pero en Michoacán, la estrategia de castigo que usó el gobierno federal contra las autoridades subnacionales de izquierda allanó el camino para que Los Caballeros Templarios capturaran el gobierno estatal y los municipales y se convirtieran en los gobernantes *de facto* del estado. En contraste con Baja California y Guanajuato, donde las autoridades federales protegieron estratégicamente a sus correligionarios sospechosos de colusión con el crimen organizado, en Michoacán prefirieron perseguir judicialmente y en público a las autoridades locales, y luego las culparon por la creciente violencia. Al levantar cargos contra las autoridades subnacionales de izquierda, el gobierno federal envió un mensaje claro al inframundo criminal: los estados de izquierda y sus autoridades no sólo están desprotegidos, sino que sus municipios están abiertos a ser tomados por la fuerza. Entre 2008 y 2011, los narcohomicidios en Tierra Caliente aumentaron 187%. Para 2011, los homicidios en Apatzingán representaban 40% de todos los asesinatos de la región.[51]

Casos adicionales

Michoacán no es un caso único de fragmentación partidista, conflicto intergubernamental y mayor violencia entre cárteles. Las autoridades subnacionales en los estados izquierdistas de Guerrero y Zacatecas también sufrieron confrontaciones amargas con el gobierno federal panista cuando la guerra contra las drogas causó incrementos inauditos de violencia en sus estados. Examinamos los casos del estado de Guerrero, con énfasis en el puerto de Acapulco (alcalde perredista: 2006-2008; alcalde priista: 2009-2012), y el estado de Zacatecas, con énfasis en la ciudad de Zacatecas (alcalde panista: 2007-2009; alcalde priista: 2010-2013).

Guerrero: Acapulco

Como señalamos en el capítulo 3, el candidato de izquierda Zeferino Torreblanca fue el primer gobernador de oposición en Guerrero, luego de 75 años de priismo ininterrumpido. Cuando Torreblanca tomó posesión en 2005 y nombró nuevos funcionarios en el aparato estatal de seguridad, el desplome de la protección a la delincuencia forjada bajo el PRI abrió oportunidades para que Los Zetas disputaran el control del estado al Cártel de Sinaloa. Como demostró nuestro análisis estadístico en el capítulo 3, después de la alternancia partidista, Los Zetas y los hermanos Beltrán Leyva —el brazo armado de los sinaloenses— libraron una sangrienta guerra por el control del puerto turístico de Acapulco y por el resto del estado.

Como parte de la guerra contra las drogas, el presidente Calderón desplegó a las fuerzas armadas en Acapulco en enero de 2007, unos días después del despliegue militar en Tijuana. Pero a diferencia del caso de Tijuana, en Acapulco los federales no coordinaron sus acciones con las fuerzas de seguridad del municipio ni con las del estado de Guerrero.[52] De hecho, el alcalde izquierdista de Acapulco Félix Salgado Macedonio no estaba enterado de la operación militar del gobierno federal.[53] Después de las amargas elecciones presidenciales de 2006, Salgado Macedonio se había negado a reconocer la victoria electoral de Felipe Calderón y había declarado su lealtad a Andrés Manuel López Obrador, el candidato presidencial de izquierda, como "presidente legítimo de México".[54]

Apenas un mes después del despliegue de las fuerzas armadas en Guerrero, la intervención federal se politizó. Cuando el alcalde izquierdista de Acapulco solicitó asistencia federal luego de recibir amenazas de muerte de los cárteles,[55] las autoridades federales lo acusaron en televisión nacional de proteger al crimen organizado.[56] Aunque el gobierno federal haya desdicho en público su acusación dos

semanas después,[57] Salgado Macedonio y sus sucesores y colaboradores de izquierda quedaron vulnerables a los ataques criminales. Al organizar una campaña de desprestigio contra el alcalde, el gobierno federal envió un mensaje fuerte y claro al inframundo criminal: Salgado Macedonio era un alcalde desprotegido y Acapulco estaba abierto a ser tomado por la fuerza. La miríada de organizaciones criminales escindidas que resultaron de la exitosa decapitación federal de la organización de los Beltrán Leyva no tardaron en entrar al municipio a disputarse el territorio. Entre 2007 y 2010, el ecosistema delictivo de Acapulco pasó de uno a 10 grupos del crimen organizado, y los narcohomicidios aumentaron 510% entre 2009 y 2011, lo que convirtió al puerto en una de las ciudades más violentas de México.[58]

Zacatecas: Ciudad de Zacatecas

El estado norteño de Zacatecas, gobernado por la izquierdista Amalia García, también sufrió una estrategia poco cooperativa de parte del gobierno federal cuando se enfrentó al efecto de contagio de la epidemia de violencia que generaron los conflictos entre el Cártel del Golfo y su antiguo brazo armado, Los Zetas, en los estados colindantes de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

En mayo de 2009, 53 prisioneros vinculados con Los Zetas huyeron de una cárcel estatal ubicada en la ciudad de Zacatecas. La gobernadora García se había quejado amargamente de que el gobierno federal transfiriera grandes cantidades de delincuentes con cargos federales a las prisiones estatales sin brindar ninguna asistencia federal adicional,[59] aunque la potencia militar y la letalidad de Los Zetas representara una amenaza seria para Zacatecas o cualquier otro estado. Unas horas después de que Los Zetas abandonaran la cárcel en masa sin derramar una gota de sangre, el gobierno federal publicó videos de la fuga[60] e inculpó a la administración de la gobernadora García.[61] En contraste con Baja California y Guanajuato, donde las autoridades federales trabajaron de cerca con los gobernadores panistas para evitar un escándalo mediático en casos de corrupción de sus correligionarios, durante la campaña electoral de 2009, el gobierno federal utilizó los casos de Michoacán y Zacatecas para presentar a la izquierda como inepta y corrupta. El mensaje para el inframundo criminal fue que la gobernadora izquierdista estaba desprotegida. Durante los años siguientes, Los Zetas se apropiaron fácilmente de grandes partes del estado. En esos años, Zacatecas se convirtió en el estado con la mayor cantidad de denuncias anónimas por teléfono de amenazas criminales.[62]

Fragmentación partidista con cooperación contingente

Chihuahua: Ciudad Juárez

La intervención federal en Ciudad Juárez (PRI), en el estado norteño de Chihuahua (PRI) ilustra un caso de cooperación contingente.[63] Las circunstancias excepcionales orillaron al gobierno federal panista a colaborar con el PRI, sin adoptar una estrategia de castigo a las autoridades subnacionales priistas, como sucedió con la izquierda en Michoacán. Este caso también muestra que la cooperación intergubernamental contingente ayudó a reducir la epidemia de violencia criminal a los niveles anteriores a la crisis en Ciudad Juárez.

Después de la victoria del PAN en Chihuahua en 1992, el PRI regresó al poder y controló la gubernatura durante tres periodos consecutivos (1998-2016). A lo largo de esos años, conforme el Cártel de Juárez y el de Sinaloa se enfrentaban violentamente, las alianzas cambiaron bastante. En 2008, la violencia criminal creció aceleradamente en Ciudad Juárez, por lo que el gobernador, José Reyes Baeza, y el alcalde, José Reyes Ferriz, solicitaron una intervención federal.[64] En marzo de 2008, el gobierno federal, junto con el gobernador y el alcalde, presentaron en conjunto la estrategia del

despliegue militar.[65] Sin embargo, al igual que en otras partes del país, la intervención federal causó un contrataque criminal y un recrudecimiento en la violencia tal que convirtió a Ciudad Juárez en "la capital homicida del mundo".[66] Las autoridades federales y subnacionales se culparon mutuamente por la violencia, y la cooperación intergubernamental inicial se desplomó.[67] Nueve meses después del despliegue del ejército en Chihuahua, el gobernador Reyes Baeza reconoció en público que las fuerzas de seguridad federales y subnacionales no compartían información y que sus acciones no estaban coordinadas.[68]

La crisis de inseguridad alcanzó su clímax en enero de 2010, cuando 15 estudiantes de bachillerato fueron asesinados por sicarios de La Línea —el ejército privado del Cártel de Juárez—, quienes los habían confundido con una pandilla rival. El gobierno federal no supo manejar la masacre de civiles. El presidente Calderón criminalizó en público a los estudiantes,[69] lo que desató una oleada de indignación pública que lo obligó a rediseñar la intervención federal.[70]

A meses de las elecciones estatales y municipales, el gobierno federal se apresuró a presentar "Todos Somos Juárez", una intervención social clave que incluía una expansión importante de infraestructura pública, transporte, guarderías y oportunidades culturales para los estudiantes jóvenes. Ese programa incluyó a una amplia y rica gama de grupos civiles locales, desde comités médicos hasta organizaciones de derechos humanos y élites empresariales.[71] Durante el desarrollo de las primeras etapas, el presidente ignoró al gobierno estatal y al municipal.[72] Sin embargo, la creciente presión de la sociedad civil que participaba en la iniciativa orilló al gobierno federal a cooperar con las autoridades subnacionales del PRI para implementarlo.[73]

Aunque el procurador general hubiera reunido evidencia importante de que el gobernador Reyes Baeza y su procurador estatal habían protegido al Cártel de Juárez,[74] el gobierno federal se negó estratégicamente a perseguirlos judicialmente y a filtrar la información a los medios. En contraste con lo que hizo en Michoacán, Guerrero y Zacatecas, decidió cooperar con el gobernador priista entrante, como hizo en Baja California, Jalisco y Guanajuato. En ese nuevo esquema cooperativo, las autoridades federales fueron esenciales para convencer a Héctor Murguía, el nuevo alcalde priista de Ciudad Juárez, de nombrar al coronel Julián Leyzaola —el exjefe de la policía de Tijuana— como comandante de la policía de la ciudad.[75] Tras un inicio accidentado en el que Murguía, su personal de seguridad y Leyzaola sufrieron atentados separados de parte de las fuerzas federales[76] y se suspendieron las transferencias federales para la reforma de seguridad,[77] el gobierno federal terminó por apoyar el esfuerzo de Leyzaola por purgar la policía local. Trabajó en conjunto con las autoridades estatales y municipales para superar la epidemia criminal con una combinación de políticas de mano dura, reformas policiales y una intervención social integral.

El caso de Leyzaola es digno de mención. El hecho de que el mismo funcionario de seguridad tuviera relaciones cordiales con las autoridades federales cuando trabajaba para el partido del presidente en Tijuana, Baja California, pero su trato se agriara cuando empezó a trabajar para un partido de oposición en Ciudad Juárez, Chihuahua, es un indicio fuerte de la disposición del presidente a trabajar con sus correligionarios y su reticencia a cooperar con gobiernos subnacionales de oposición. Pero, insistimos, no todos los partidos políticos son iguales.

Si bien una oleada de movilización civil ayudó a exigir la coordinación intergubernamental, la cooperación entre las autoridades federales y subnacionales sucedió porque involucraba a gobernadores y alcaldes priistas. Al contrario del PRD, el PRI no ponía en duda la legitimidad del presidente Calderón, había permitido su toma de posesión y era un posible socio legislativo para su agenda de reformas económicas.

Esa cooperación contingente rindió frutos. La información de inteligencia compartida entre las fuerzas policiales reformadas y el ejército y la policía federal facilitó la decapitación de cárteles y milicias privadas, y el decomiso de armas y cargamentos de drogas. Además, la adopción de un programa integral de bienes públicos contribuyó a mermar los ejércitos privados de los cárteles. Estas acciones

debilitaron a los cárteles de Juárez y de Sinaloa y permitieron que los gobiernos locales resistieran los intentos violentos por capturarlos, como lograron hacer Los Caballeros Templarios en Michoacán. Entre 2009 y 2011, los narcohomicidios en Ciudad Juárez se redujeron 24 por ciento.[78]

Sin embargo, debe mencionarse que aunque la cooperación contingente entre las autoridades panistas y priistas haya detenido la epidemia de violencia en Ciudad Juárez, la ciudad siguió siendo un lugar relativamente inseguro por las mismas razones por las que Tijuana se mantuvo como un centro urbano conflictivo. En otras palabras, Ciudad Juárez se conservó como un punto de entrada clave para la provisión de drogas ilícitas a los insaciables consumidores de Estados Unidos; las armas de asalto estadounidenses no dejaron de entrar por los municipios fronterizos,[79] y el Cártel de Juárez, el de Sinaloa y sus ejércitos privados siguieron disfrutando la protección de las unidades que el gobierno federal y el estatal decidieron no purgar para evitar un escándalo político.

Caso adicional

En el estado norteño de Nuevo León también hubo una cooperación contingente entre las autoridades federales del PAN y los funcionarios subnacionales del PRI, parecida a la que contribuyó a detener la epidemia de violencia en Ciudad Juárez. La experiencia de Monterrey, la capital del estado, ilustra bien la dinámica de la cooperación contingente entre el PAN y el PRI.

Nuevo León: Monterrey

Como discutimos en el capítulo 3, después de seis décadas de priismo ininterrumpido en Nuevo León, la victoria del PAN en las elecciones estatales de 1997 provocó el desplome de la protección del Cártel del Golfo y el advenimiento de disputas entre cárteles por el control de Monterrey, hogar de las familias del Cártel del Golfo. Para defender su territorio del ataque del Cártel de Sinaloa y su ejército privado, dirigido por los hermanos Beltrán Leyva, el Cártel del Golfo creó su propia milicia privada, Los Zetas, el ejército privado más letal de México. En 2003, después de seis años de guerras entre cárteles, el PRI regresó al poder en Nuevo León y gobernó durante dos periodos consecutivos. Tras el arresto de Osiel Cárdenas, capo del Cártel del Golfo, Los Zetas adquirieron cada vez más independencia, hasta que se convirtieron en una organización independiente.[80] Sin embargo, la separación no fue pacífica, y los conflictos entre el Cártel del Golfo, Los Zetas y los ejércitos privados del Cártel de Sinaloa causaron un pico de violencia en la región nororiental de México.[81] Ante la petición de los gobernadores de Nuevo León y del vecino Tamaulipas, el presidente Calderón desplegó al ejército en ambos estados en 2007.[82]

Desde el inicio, el gobernador priista de Nuevo León se quejó de que prácticamente no había coordinación intergubernamental con el gobierno federal en el despliegue del ejército.[83] La ausencia de coordinación intergubernamental continuó durante los primeros años del nuevo gobernador priista, Rodrigo Medina,[84] además de la constante fricción entre el gobernador y el alcalde panista, Fernando Larrazábal.[85] Sin embargo, a finales de 2010, el presidente Calderón envió a su asesor de seguridad, Jorge Tello Peón, a trabajar con las autoridades estatales y municipales para desarrollar una estrategia de seguridad en conjunto, y la cooperación mejoró bastante a partir de entonces.[86]

La sociedad civil regiomontana influyó de forma crucial para transformar el conflicto intergubernamental en cooperación contingente. En varias ocasiones, la poderosa élite empresarial invitó a las autoridades de todos los niveles de gobierno a cooperar entre sí y coordinar sus acciones.[87] La estrecha relación entre los líderes empresariales de Monterrey y el presidente Calderón facilitó la comunicación y la colaboración con el gobierno del estado. De hecho, la purga de elementos corruptos de la policía judicial estatal y la creación de una nueva fuerza policial, Fuerza Civil, fueron posibles gracias al liderazgo de la poderosa comunidad empresarial regiomontana.[88] El presidente Calderón fomentó el involucramiento de los empresarios y convenció al gobernador Medina de que les permitiera

participar en la creación de la nueva policía estatal.[89] Bajo la supervisión de la élite empresarial de la ciudad, el gobierno federal le brindó entrenamiento especializado en inteligencia y criminología a la Fuerza Civil, sin costo para el gobierno estatal.[90] Para facilitar la coordinación, el gobernador Medina nombró jefe de la policía de seguridad pública del estado a un militar de alto rango. La coordinación intergubernamental permitió que las autoridades federales y subnacionales contuvieran la violencia, a pesar de que las fuerzas federales decapitaron GCO en el estado. Entre el segundo semestre de 2012 y el primer cuarto de 2013, los homicidios asociados con guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles disminuyeron un 16.6 por ciento.[91]

En contraste con Michoacán, y a pesar de desacuerdos profundos entre el gobierno federal y el gobernador Medina, el presidente Calderón dio muestras claras de estar dispuesto a cooperar al enviar a su asesor de seguridad para trabajar codo con codo con el gobierno estatal de Nuevo León. Al igual que en Ciudad Juárez, la sociedad civil regiomontana empujó a las autoridades federales y subnacionales a cooperar para controlar la violencia tras el brote de 2011.[92] La presión de la sociedad civil fue efectiva gracias a que el gobernador era del PRI, no del PRD.

Resumen

La tabla 5.1 resume la información principal reportada en los casos de estudio. Como puede observarse, durante la guerra contra las drogas el gobierno federal inició campañas militares o desplegó al ejército en combate en todas las ciudades. En todos los casos, las fuerzas federales lograron decapitar grupos del crimen organizado importantes, desde cárteles y ejércitos privados hasta pandillas. En todos los casos hubo un contrataque inicial: la violencia entre cárteles y entre el Estado y los cárteles se disparó. Sin embargo, según los hallazgos estadísticos reportados en el capítulo 4, el material de los casos de estudio muestra que la capacidad del gobierno federal para contener el conflicto y desactivar las epidemias de narcoviolencia varió según la distinta configuración partidista vertical. Como resume la tabla, la intervención federal varió bastante de un caso a otro en distintos ámbitos.

TABLA 5.1 *Intervención federal durante la guerra contra las drogas. Resumen de casos de estudio*

Características	Baja California (Tijuana)	Jalisco (Guadalajara)	Guanajuato (Coroneo)	Chihuahua (Ciudad Juárez)	Nuevo León (Monterrey)	Michoacán (Apatzingán)	Guerrero (Acapulco
	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
Poder partidista vertical	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	PRD	PRD
	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	PRD	PRD
Intervención militar							
Campaña militar o ejército activo en combate	☑	☑ *	☑ *	☑	☑	☑	☑
Remoción de líderes	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Coordinación logística							

Cooperación intergubernamental (compartir información, planear y actuar en conjunto)	☑	☑ *	☑ *	☒ (Al principio) ☑ (Tras la movilización de la sociedad civil)	☒ (Al principio) ☑ (Tras la movilización de la sociedad civil)	☒	☒
Intervención policiaca/judicial							
Persecución judicial federal de autoridades subnacionales y campaña de desprestigio	☒	☒	☒	☒	☒	☑	☑
Purgas de las policías locales	☑	☒	☑	☑	☑	☒	☒
Beneficiarios importantes de subsidios federales para la policía local (2008-2012) α	☑	☑	NA	☑	☑	☒	☒
Intervención social							
Política de intervención social y económica	☑	☒	☒	☑	☒	☒	☒
Resultado							
Desactivación de la epidemia de violencia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO

Nota: Orden de los partidos políticos: presidente (arriba), gobernador (centro) y alcalde (abajo). PAN: derecha; PRI: centro; PRD: izquierda; * si bien no hubo campaña militar formal en este estado, el ejército estuvo involucrado en los combates; α = Subsemun (subsidio federal de seguridad para municipios en grandes centros urbanos); NA: no aplica para Coroneo, una ciudad mediana.

En estados y municipios donde gobernaba el partido conservador del presidente (PAN-PAN-PAN), las autoridades federales, el gobernador y los alcaldes mantuvieron una comunicación estrecha sobre los objetivos, estrategias, blancos y fechas de las intervenciones militares y policiacas. El gobierno federal ayudó a los alcaldes a purgar sus policías municipales, y todos recibieron transferencias federales importantes para reformar sus fuerzas policiales o para ejecutar estrategias de prevención de la delincuencia. El gobierno federal ayudó y protegió políticamente a los correligionarios del presidente; incluso cuando había evidencia de corrupción o colusión con el crimen organizado, los funcionarios panistas eran retirados en silencio, sin un proceso judicial ni un escándalo mediático. En algunos casos, el gobierno federal diseñó intervenciones económicas y sociales para prevenir el crimen. La coordinación y la cooperación en esos casos permitieron que las autoridades subnacionales debilitaran a los cárteles

y disuadieron a los GCO de estados vecinos de competir por territorio tras la decapitación de los cárteles locales.

En contraste, como resume la tabla 5.1, la intervención federal en los estados de izquierda con alcaldes izquierdistas (PAN-PRD-PRD) no contuvo las epidemias de violencia, sino que contribuyó a aumentar las tasas de homicidios. En esos casos, la intervención militar fue unilateral y no se compartió información de ningún tipo entre los distintos niveles de gobierno. Por el contrario: el procurador general persiguió a las autoridades subnacionales de izquierda y lanzó campañas de desprestigio en su contra. Los alcaldes no recibieron apoyo federal significativo para purgar ni reformar sus fuerzas policiales, y no hubo programas socioeconómicos para la prevención de la delincuencia.

A diferencia de los estados de izquierda, en los estados priistas (PAN-PRI-PRI) la movilización de la sociedad civil obligó a las autoridades federales a cooperar con los gobernadores y alcaldes tras un periodo inicial de conflicto intergubernamental. La violencia también se contuvo en esas ciudades. Como revelan los distintos ámbitos de las intervenciones reportadas en la tabla 5.1, las intervenciones en esos casos de cooperación contingente se parecieron más al modelo de armonía partidista que al régimen punitivo de derecha contra izquierda.

Transformaciones en tiempos de guerra: la nueva organización industrial del crimen

La intervención federal durante la guerra contra las drogas no sólo configuró la geografía desigual de la violencia en México, sino que también transformó la organización industrial del crimen. Fragmentó el inframundo criminal, estimuló la competencia por múltiples mercados ilícitos y abrió oportunidades para que los cárteles compitieran por territorio en regiones subnacionales (de izquierda) políticamente desprotegidas. La violencia no sólo se disparó durante los primeros seis años de la guerra contra las drogas, sino que los cárteles y sus socios criminales en la zona gris de la criminalidad cambiaron de formas fundamentales.

Para comprender esta transformación histórica del inframundo criminal mexicano, necesitamos ver el panorama más amplio de la intervención y evaluar dos de sus estrategias más importantes: *1)* la decapitación de cárteles (la estrategia militar) y *2)* la politización de la intervención para atribuirle cualquier reducción de la violencia criminal a los correligionarios del presidente e inculpar a la oposición de izquierda por cualquier recrudecimiento de la violencia (la estrategia política). Al seguir esas dos estrategias en conjunto, la intervención federal militarista y politizada tuvo un impacto drástico en la zona gris de la criminalidad y en el inframundo criminal. Si bien en este capítulo nos hemos concentrado en el segundo objetivo, para comprender realmente el impacto de la intervención federal en la organización industrial de la delincuencia, necesitamos evaluar en conjunto las caras militar y política de la intervención.

En primer lugar, como han señalado varios académicos, la estrategia de decapitación de la dirigencia resultó en la fragmentación de los cárteles en múltiples organizaciones criminales.[93] Consideremos el caso hipotético mostrado en las figuras 5.I.a, 5.I.b y 5.I.c. Ahí, si el gobierno lograra decapitar un cártel (figura 5.I.a), el "éxito" de su política resultaría en la mutación de las milicias privadas de ese cártel en organizaciones criminales independientes. La industria entonces pasaría de tener un cártel importante (N = 1) a tres organizaciones criminales importantes (N = 3) (figura 5.I.b). Si el gobierno lograra decapitar estas tres organizaciones nuevas, la industria tendría nueve organizaciones criminales (N = 9), dirigidas por los antiguos jefes de plaza de los ejércitos del antiguo cártel (figura 5.I.c). Si el gobierno persistiera en su política de decapitación, la eliminación de los jefes de plaza resultaría en el surgimiento de 27 pandillas como organizaciones criminales independientes (N = 27) (figura 5.I.c). En la medida en la que el gobierno logra decapitar a unos cárteles, pero no a otros, una transformación

importante en el inframundo criminal es el desarrollo de una industria criminal con múltiples organizaciones criminales de tamaños muy diferentes operando en niveles territoriales distintos: nacional, estatal, municipal y barrial.

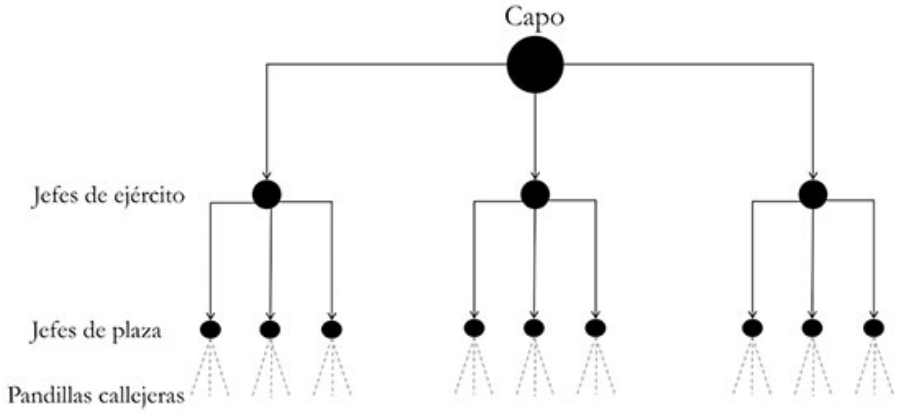


FIGURA 5.I.a *Estructura prototípica de un cártel de drogas, 2006*

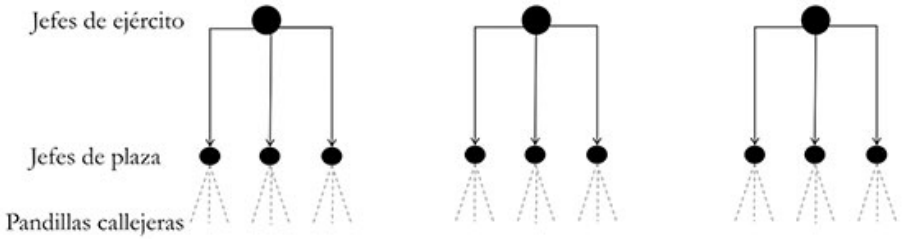


FIGURA 5.I.b *Nuevas organizaciones criminales tras la decapitación de los cárteles, 2007-2012*



FIGURA 5.I.c *Organizaciones criminales nuevas tras la decapitación de los ejércitos privados, 2007-2012*

Como demuestra el análisis detallado de Eduardo Guerrero sobre la industria criminal mexicana, la política de decapitación seguida por el presidente Calderón durante la guerra contra las drogas sí causó una fragmentación importante del inframundo criminal mexicano.[94] En 2006, al principio del gobierno de Calderón, existían cinco cárteles y sus milicias privadas. Sin embargo, para el final de su sexenio, en 2012, había más de 100 grupos del crimen organizado. Conforme aumentaba la cantidad de cárteles y de otros actores criminales, la competencia por las rutas de trasiego de drogas y otros mercados ilícitos se intensificó. Varios estudiosos han presentado evidencia que demuestra que la fragmentación y la competencia generaron un aumento drástico de la violencia entre cárteles.[95]

En segundo lugar, la intensificación de las guerras por el control de las rutas de narcotráfico empujó a los cárteles y otras organizaciones criminales a diversificar sus actividades hacia nuevas industrias ilícitas, en particular la extracción de riqueza humana —mediante la extorsión, el secuestro y la trata de personas—[96] y la extracción ilegal de recursos naturales: el saqueo de bosques, minas, petróleo y combustible.[97] Los recursos de esas industrias alternativas les permitieron financiar sus guerras por el control de las rutas de trasiego de drogas. Al capturar y operar esas nuevas industrias, las organizaciones criminales a veces entraron en guerras cruentas, y otras lograron acuerdos de

cooperación. Por ejemplo, los cárteles subcontrataron la extorsión y el secuestro a las pandillas, como sucedió en Acapulco.[98] Como discutimos en los capítulos 6 y 7, los cárteles y otros grupos del crimen organizado lograron entrar a industrias criminales extractivistas en regiones subnacionales de izquierda.

Conforme los cárteles y sus socios criminales añadieron la extracción de riqueza humana a sus actividades ilícitas, las víctimas civiles y las violaciones graves a los derechos humanos se volvieron una realidad de la guerra contra las drogas. Mientras que entre 1990 y 2006 las víctimas de las narcoguerras eran sobre todo miembros de los cárteles y de sus ejércitos privados, a partir de 2006, los grupos del crimen organizado empezaron a atacar a civiles y funcionarios locales. Antes luchaban sobre todo por el control de las rutas de trasiego de drogas, pero a partir de 2006, usaron la violencia para convertirse en recaudadores de impuestos *de facto* y extraer riqueza de gobiernos municipales, negocios locales, iglesias y familias. Como discutimos en los capítulos 6 y 7, esos patrones de victimización estuvieron particularmente presentes en las regiones subnacionales de izquierda.

En las regiones subnacionales desprotegidas, los cárteles y sus socios criminales intentaron obtener el control de los gobiernos locales, su población y territorio, y establecer regímenes de gobernanza criminal. Como discutiremos en los capítulos 6 y 7, los capos y sus socios tomaron la inusual decisión de asesinar alcaldes y candidatos electorales locales para obtener el control *de facto* de las estructuras municipales, incluyendo la policía. Eso marcó una transformación radical en la guerra contra las drogas. Mientras que antes los cárteles de drogas eran actores meramente económicos, sólo preocupados por controlar las rutas de narcotráfico, después de seis años de guerra contra las drogas, a los capos les empezó a interesar convertirse en gobernantes locales *de facto*, para controlar la población, el gobierno y el territorio locales.

Conclusión

Mientras que las explicaciones dominantes de la violencia criminal en México sugieren que la intervención militar del gobierno y su estrategia de decapitación de la dirigencia de los cárteles dan cuenta por sí solas del aumento drástico en la violencia a partir del inicio de la guerra contra las drogas, en este capítulo presentamos bastante evidencia que demuestra que, además de una estrategia militar fallida, la politización de la intervención federal fue un factor crucial en el recrudecimiento de la violencia criminal. De hecho, como hemos mostrado, lo que estimuló el aumento drástico en la violencia criminal fue la combinación de los sesgos militares y políticos de la intervención federal. Como hemos argumentado, ese aumento fue más intenso en municipios de estados de izquierda, no porque las autoridades subnacionales fueran menos competentes que otras o no estuvieran dispuestas a cooperar con un gobierno federal conservador. Más bien, ese sesgo notorio fue el resultado de la estrategia deliberada del gobierno federal de dejar desprotegidas a las autoridades subnacionales de izquierda y, tras el aumento de la violencia, acusarlas de estar coludidas con el crimen organizado. Los cárteles de drogas y sus socios criminales notaron rápidamente que tenían la oportunidad de disputar o conquistar los mercados ilícitos de sus rivales en esas regiones subnacionales vulnerables de izquierda, por lo que las narcoguerras y la narcoviolencia se volvieron más intensas en ellas.

Los hallazgos de este capítulo nos brindan lecciones importantes para nuestra comprensión de las narcoguerras mexicanas y para los peligros asociados con la politización de las fuerzas del orden en contextos marcados por la polarización política y la guerra.

La primera lección es que el intento del gobierno por contener epidemias criminales puede generar un contrataque importante en varios frentes cuando el castigo político de sus enemigos electorales se convierte en el motor principal de la intervención militarizada. Puesto que las élites mexicanas posautoritarias no democratizaron el ejército ni el sector de seguridad ni el sistema judicial, y el presidente siguió teniendo un control firme de esas instituciones, Felipe Calderón pudo politizar la

intervención federal durante la guerra contra las drogas. Como muestran nuestros casos de estudio, una intervención politizada distorsiona la eficacia en varios ámbitos.

En la esfera militar, las intervenciones militares y policiacas unilaterales en estados como Michoacán y Guerrero no fueron efectivas porque la decisión del gobierno federal de ignorar a las autoridades subnacionales dejó a sus fuerzas sin acceso a la información de inteligencia local. Sin información adecuada y con una lógica militar que databa de las políticas de contrainsurgencia usadas por las fuerzas armadas durante la guerra sucia de los años setenta, la intervención militar y policiaca generó cruentas batallas contra los cárteles. Eso provocó ejecuciones extrajudiciales generalizadas, altos niveles de víctimas civiles y violaciones graves a los derechos humanos.[99]

En el ámbito judicial, la politización de la aplicación de la ley para acosar judicialmente a las autoridades subnacionales de izquierda y organizar campañas de desprestigio en su contra, acusándolas de coludirse con los cárteles de drogas, dejaron a los alcaldes y a sus municipios vulnerables a ataques criminales. Sabiendo que el gobierno federal había dejado desprotegidas deliberadamente las regiones subnacionales gobernadas por los enemigos del presidente, los cárteles y sus socios criminales usaron sus ejércitos privados para disputar el control de los mercados ilícitos en esos territorios abiertos. La violencia entre cárteles no sólo se disparó en esas regiones, sino que los civiles se convirtieron en un objetivo principal: una fuente adicional de recursos para financiar las narcoguerras cada vez más cruentas.

La segunda lección es que aunque los cárteles de drogas y sus socios criminales estuvieran interesados sobre todo en las ganancias económicas, la evidencia de los casos de estudio sugiere que eran perfectamente conscientes del impacto que los cambios políticos podían tener en la dinámica de poder en la zona gris de la criminalidad. En los capítulos 2 y 3 mostramos que la alternancia partidista subnacional y el desplome del régimen unipartidista en México tuvieron un impacto importante en el equilibrio de poder del inframundo criminal, lo que obligó a los cárteles a crear ejércitos privados para defender su territorio. En este capítulo hemos mostrado que el conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda en la democracia iliberal mexicana abrió oportunidades para que los cárteles se disputaran el control de los mercados ilícitos. Eso significa que al tomar decisiones cruciales de negocios y militares, los cárteles y sus ejércitos privados se guían por el entorno político, incluyendo patrones de conflicto y cooperación partidista intergubernamentales.

Por último, la evidencia de los estudios de caso presentados en este capítulo revela que si bien la coordinación partidista intergubernamental puede ser crucial para contener epidemias de violencia, si no se supervisa, puede ser una receta para el fracaso a largo plazo. Como muestra la experiencia de Baja California y Guanajuato —y de varios casos más, como Morelos—, cuando la coordinación va más allá de alinear políticas públicas y compartir información, e implica que las autoridades federales encubran el involucramiento de sus correligionarios subnacionales en prácticas corruptas, la coordinación podrá brindar resultados positivos a corto plazo, pero sus efectos a largo plazo serán limitados. La coordinación partidista intergubernamental permitió que el gobierno federal conservador y sus correligionarios subnacionales desactivaran epidemias de violencia, pero las prácticas corruptas que dejaron pasar para evitar un escándalo político contribuyeron a la supervivencia de la zona gris de la criminalidad y facilitaron el estallido de nuevas olas de violencia criminal unos años después.

Hasta ahora hemos presentado bastante evidencia de distintas vías por las cuales la dinámica del cambio político en la democracia iliberal mexicana creó turbulencia en la zona gris de la criminalidad, cambió el equilibrio de poder y generó fuertes incentivos para el uso de la violencia. En la siguiente sección abordaremos cómo, durante casi dos décadas de intensos conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles, los capos y sus socios criminales desarrollaron lentamente ambiciones políticas y decidieron reconfigurar los órdenes políticos locales de México asesinando autoridades subnacionales y candidatos políticos en contiendas locales. Sin duda, no se trata de intentos de captura del gobierno nacional; más bien, son intentos por conseguir el control político *de facto* de gobiernos locales, su

población y su territorio. Ése es el mundo de la gobernanza criminal, un territorio inexplorado hacia el que nos dirigimos ahora.

*1 Ley señala que en 2012, 45% del público mexicano culpaba al gobierno de la violencia; 71% de ellos culpaba específicamente al presidente Calderón. En las contiendas subnacionales, los candidatos panistas apoyaron al presidente y enfatizaron los beneficios a largo plazo de sus políticas de seguridad, mientras que los candidatos de oposición subrayaron el fracaso a corto plazo de su estrategia militarizada. Ver Ley, *op. cit*.

*2 Así sucedió con Sonia Patricia Navarro, directora de seguridad y control en la procuraduría estatal, quien fue acusada de proteger al Cártel de Tijuana, pero nunca fue investigada por las acusaciones. En vez de ello, renunció unos días después de la carta de Aponte y dejó su puesto en el gobierno estatal sin sufrir un proceso judicial. Ver Aline Corpus, "Dimite funcionaria acusada por Aponte", *Reforma*, 8 de mayo de 2008.

*3 Para 2011, Tijuana formaba parte de las 10 ciudades mexicanas con la mayor reducción de narcohomicidios. Ver Guerrero, "La raíz de la violencia"; y Guerrero, "Epidemias de violencia".

*4 Como describimos en la siguiente sección, la primera intervención militar del gobierno federal sucedió en Michoacán en 2006, cuando las amenazas criminales iban en aumento. En 2007, la región sur de Guanajuato sufrió el doble de narcohomicidios (22) que el resto de los municipios del estado (11) (base de datos VCM; otras fuentes confirman el mismo cociente de homicidios entre las dos regiones en el estado de Guanajuato).

*5 Los seis municipios bajo investigación fueron: Acámbaro (PRD), Tarandacuao (PAN), Coroneo (PAN), Jerécuaro (PAN), Moroleón (PRI) y Uriangato (PRI). Para más información sobre la purga de la policía en Guanajuato, ver Verónica Espinosa, "El 'guanajuatazo'", *Proceso*, 2 de julio de 2011.

IV

El advenimiento de la gobernanza criminal: cómo se subvierte la democracia local durante la guerra

6

Por qué los cárteles asesinan presidentes municipales y candidatos electorales locales: vulnerabilidad política subnacional y oportunidades para convertirse en gobernantes locales

Al inicio de la guerra contra las drogas en México, los cárteles y sus socios criminales tomaron la decisión inaudita de asesinar a funcionarios locales y candidatos electorales. En 2006, después de 16 años de guerras entre cárteles (1990-2006) durante los cuales las organizaciones de tráfico de drogas rara vez habían atacado a ninguna autoridad ni político activos, los capos lanzaron una serie de ataques sistemáticos contra funcionarios subnacionales y líderes políticos locales. Entre 2007 y 2012, los cárteles asesinaron a 15 funcionarios estatales, 64 alcaldes, 45 funcionarios municipales, siete candidatos electorales y 25 activistas de partidos políticos. Si añadimos los atentados, las amenazas de muerte públicas y los secuestros, México sufrió 311 ataques criminales, que afectaron al 9.6% de sus 2 457 municipios y al 29% de la población total del país. Más del 80% de esos ataques estuvieron dirigidos contra autoridades y candidatos municipales.

¿Por qué los GCO perpetrarían ataques de alto perfil contra gobernantes locales? Los estudiosos de la violencia criminal a gran escala sugieren que la dinámica de las guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles pueden orillar a los capos a tomar la decisión inusual de atacar a las autoridades. Lessing argumenta que los cárteles sólo atacan a agentes estatales cuando el Estado les declara la guerra y lanza feroces ataques incondicionales en su contra.[1] Otros argumentan que en el contexto de conflictos territoriales intensos, la competencia por los mercados ilícitos empuja a los cárteles a asesinar a las autoridades subnacionales que no les brindan una protección efectiva o que protegen a sus rivales.[2]

Si los cárteles se sienten motivados para atacar a funcionarios estatales que los embestirían incondicionalmente, ¿por qué atentaron contra las autoridades municipales, si la guerra contra las drogas fue declarada por el gobierno federal? Si su objetivo es obtener protección gubernamental, ¿por qué atacaron alcaldes y autoridades municipales, si esos funcionarios tenían un papel secundario en la protección gubernamental informal? Como mostramos en el capítulo 2, quienes estaban en el centro de las redes de protección gubernamental eran los funcionarios estatales vinculados con la procuraduría estatal y la policía judicial estatal.

En general, los ataques criminales de alto perfil resultan desconcertantes, porque atraen la atención innecesariamente al inframundo criminal. Pero esta oleada de ataques es aún más sorprendente, porque sus víctimas principales sólo habían tenido un papel marginal en dos décadas de guerras entre cárteles y durante la guerra contra las drogas.

A partir de explicaciones existentes y de nuevos avances teóricos en los estudios del crimen organizado,[3] y en los de las guerras civiles,[4] desarrollamos una nueva perspectiva: la hipótesis de la gobernanza criminal. Argumentamos que, en el contexto de una guerra en dos frentes —en la que los cárteles combatían a otros

cárteles[5] y al Estado[6]—, los capos mexicanos y sus socios criminales fueron más proclives a usar violencia letal dirigida contra funcionarios y candidatos municipales. Su objetivo era someter a los gobiernos locales y sus poblaciones y obtener el control territorial *de facto* de conglomerados de municipios donde desarrollarían regímenes subnacionales de gobernanza criminal. Establecer el control político *de facto* de varias jurisdicciones locales adyacentes les brindaría recursos valiosos que podrían usar para dominar el inframundo criminal y también para monopolizar la violencia y los impuestos, y tomar el control de las actividades clave en el ámbito económico, social y político locales.

Si los cárteles llevan a cabo ataques criminales de alto perfil para desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal, la pregunta de mayor relieve es sobre las condiciones que les permiten lanzar tales ataques contra las autoridades subnacionales. A partir de nuestros hallazgos del capítulo 5, que revelaron que los capos y sus socios criminales aprovechan los cambios en las estructuras políticas, en este capítulo nos concentramos en las oportunidades políticas para atacar autoridades y candidatos. A los cárteles les interesa atacar gobiernos locales y sus poblaciones cuando es más probable que logren establecer el control. Partiendo de nuestros hallazgos del capítulo 5, afirmamos que los capos y sus milicias privadas lanzan ataques contra los funcionarios y líderes políticos subnacionales que están desprotegidos política y militarmente por las autoridades centrales. Dado que los cárteles buscan colonizar las estructuras de gobierno locales, sugerimos que lanzan ataques durante los ciclos electorales locales, cuando se eligen los gobiernos municipales y cuando los nuevos alcaldes definen sus gabinetes y hacen nuevos nombramientos administrativos. Por último, los cárteles pretenden establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal, por lo que se espera que ataquen a funcionarios y políticos en conglomerados de municipios adyacentes, más que lanzar atentados aislados.

Probamos la hipótesis de la gobernanza criminal junto con explicaciones alternativas usando información de la base de datos Ataques Criminales Contra Autoridades Públicas en México (ACAM), la cual registra amenazas de muerte públicas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos de autoridades gubernamentales, candidatos electorales y activistas de partidos políticos.[*1] Los registros de 311 ataques muestran que más del 80% de ellos se dirigieron contra las autoridades y candidatos *municipales*, es decir, que son sobre todo un fenómeno local.

Nuestros modelos estadísticos para el periodo 2007-2012 muestran que, si bien los ataques de alto perfil fueron más comunes en municipios donde los cárteles estaban en guerra contra cárteles rivales y contra el Estado, y donde los alcaldes tenían acceso a mayores ingresos fiscales, las *oportunidades políticas* para establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal tuvieron un efecto grande e independiente en el patrón de los ataques. En el contexto de la aguda polarización política entre la izquierda y la derecha que vivió México luego de las competidas elecciones presidenciales de 2006, los ataques fueron 4.3 veces más probables en municipios de oposición de estados izquierdistas. En esos estados, el gobierno federal conservador no les brindó suficiente protección política ni militar a los alcaldes en regiones conflictivas. Los ataques aumentaban un 64% durante los ciclos electorales subnacionales, cuando el poder estatal y municipal se transfería a nuevos gobiernos y se hacían nuevos nombramientos. Y sucedían en conglomerados de municipios: por cada ataque sucedido en un municipio, la probabilidad de que sus vecinos geográficamente adyacentes sufrieran un ataque se elevaba 41 por ciento.

Para probar si las oportunidades políticas tienen un efecto causal en los ataques, presentamos dos experimentos naturales llevados a cabo a lo largo de las múltiples fronteras estatales del estado occidental de Michoacán. Primero nos concentramos en Tierra Caliente, una región extensa y homogénea que atraviesa los límites

de Michoacán y su vecino oriental, Guerrero, y evaluamos la dinámica de la violencia criminal contra las autoridades gubernamentales y los candidatos políticos durante los ciclos electorales subnacionales. Si bien los municipios a ambos lados de la frontera son casi idénticos, aprovechamos el hecho de que los estados celebran elecciones escalonadas. Nuestra evidencia muestra que los calendarios electorales tienen un efecto causal grande en los ataques criminales de alto perfil. En un segundo experimento nos concentramos en la región fronteriza entre Michoacán y su vecino al norte, Guanajuato, y comparamos el impacto de la fragmentación partidista en los ataques que sufrieron los municipios de esa región homogénea. La comparación es posible porque Michoacán tenía un gobernador de izquierda, y Guanajuato, uno conservador. Los resultados confirman que los ataques fueron mayores en los municipios del estado izquierdista.

Este capítulo establece la asociación causal entre las oportunidades políticas y la violencia; la conexión entre los ataques y el desarrollo de regímenes subnacionales de gobernanza criminal será el tema del capítulo 7. A partir de los resultados estadísticos del presente capítulo, en el siguiente usaremos estudios de caso para explicar a fondo cómo los cárteles y sus socios criminales aprovecharon las oportunidades políticas para desarrollar un poder político *de facto* y subvertir la democracia local.

Este capítulo está estructurado en cinco secciones. Primero discutimos las explicaciones existentes de la violencia criminal de alto perfil y usamos datos de la ACAM para evaluar su poder explicativo. En la segunda sección desarrollamos nuestra hipótesis de gobernanza criminal. En la tercera presentamos las pruebas estadísticas. En la cuarta, discutimos los hallazgos de los experimentos naturales. En la conclusión discutimos cómo el uso de violencia política para establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal nos obliga a repensar el supuesto fuertemente arraigado sobre la presunta naturaleza apolítica del crimen

organizado. Eso abre una nueva área de investigación sobre las ambiciones políticas poco comunes que desarrollan los capos durante la guerra y la "política" inusual que ejercen las organizaciones criminales.

EXPLICACIONES EXISTENTES DE LOS ATAQUES DE ALTO PERFIL

El asesinato de funcionarios y candidatos locales por parte de GCO no es un fenómeno exclusivo de México. Los periodistas y estudiosos del crimen organizado han documentado oleadas importantes de ataques criminales contra funcionarios y políticos locales en una amplia variedad de países latinoamericanos, incluyendo Brasil,[7] Guatemala[8] y Honduras.[9] El trabajo pionero de Albarracín en Brasil revela una oleada sorprendente de ataques criminales contra autoridades locales —alcaldes y concejales municipales— en Río de Janeiro. El impactante asesinato de Marielle Franco, activista social y concejal municipal de Río de Janeiro, sucedió en ese periodo.[10] Los estudiosos de la mafia italiana también han documentado oleadas de violencia contra funcionarios subnacionales,[11] y los analistas de la guerra civil colombiana han documentado los asesinatos de cientos de funcionarios locales perpetrados por grupos rebeldes armados y fuerzas paramilitares.[12]

El cuerpo de estudios sobre la violencia criminal y política ofrece tres explicaciones: represión, competencia y rentismo.

La hipótesis de la represión

En su influyente libro sobre la lógica de la violencia en las guerras criminales de Latinoamérica, Lessing distingue dos tipos de guerras libradas por cárteles: guerras contra el Estado y guerras contra

cárteles rivales.[13] Mientras sugiere que las guerras entre cárteles pueden explicarse fácilmente por la incapacidad de los capos para lograr compromisos creíbles para dividirse el territorio, el conflicto entre el Estado y los cárteles lo desconcierta. Si los cárteles no intentan desestabilizar al gobierno para tomar el poder formal y pueden usar sobornos o amenazas para conseguir la cooperación informal de las autoridades, pregunta, ¿por qué lanzarían ataques letales que sólo "aumentarían la presión" que sufrían y pondrían en riesgo sus actividades ilícitas?

Lessing sugiere que los cárteles tienen conductas inusuales y atacan al Estado en defensa propia; es decir, atacan a las autoridades cuando, independientemente de su uso de estrategias violentas, los funcionarios de gobierno ordenan la represión incondicional en su contra. Se trata de una represalia bélica para lograr la propia supervivencia. Aunque Lessing no explicite qué funcionarios se vuelven sus objetivos, podemos suponer que serían quienes ordenan los operativos. Ya que los capos son buenos observadores de la dinámica política —como hemos argumentado—, y aprovechan los cambios en las estructuras políticas, no es poco realista suponer que pueden atribuir fácilmente la responsabilidad de quienes han ordenado los ataques contra ellos y sus socios criminales.

La hipótesis de la competencia

En su estudio sobre el asesinato de alcaldes en las narcoguerras mexicanas, Ríos sugiere que los cárteles son más proclives a atacar funcionarios en municipios que sufren competencia y violencia entre cárteles.[14] En un estudio independiente que usa los estados como unidades de análisis, Blume demuestra que los asesinatos son más probables en estados con una mayor fragmentación y competencia entre cárteles.[15]

Si bien Ríos presenta evidencia empírica que demuestra una asociación fuerte entre la competencia violenta entre cárteles y el asesinato de alcaldes, no tiene una explicación explícita del motor de esos homicidios. En un contexto de conflictos territoriales, donde los cárteles luchan por el control de las plazas, podemos suponer que los capos usarán la coerción letal para castigar a los alcaldes que protejan a sus rivales o para coaccionar a las autoridades futuras para obtener su protección. Según esta interpretación, los cárteles intentan influir en las estructuras políticas para triunfar en los conflictos territoriales y recobrar el control de las rutas de trasiego de drogas. Pero no les interesa apropiarse de los gobiernos locales ni de sus poblaciones.

La hipótesis rentista

Los estudiosos del conflicto armado señalan que cuando Colombia creó miles de gobiernos municipales en los años ochenta y luego incrementó gradualmente las transferencias municipales desde 1991 hasta 2002, los grupos armados lanzaron ataques contra las autoridades locales para capturar los recursos de sus gobiernos.[16] Chacón argumenta que, en los conflictos civiles, los actores armados no estatales dependen de las rentas en su lucha contra las autoridades estatales y los grupos armados rivales. En su estudio, presenta evidencia estadística importante que demuestra que tras la introducción de una ambiciosa reforma de descentralización fiscal, los grupos armados en Colombia atacaron a los funcionarios y políticos de los municipios que recibían las mayores transferencias fiscales y carecían de la capacidad policial para resistirse a la violencia armada.

Según esta interpretación, la conducta rentista de los cárteles está motivada por el deseo de triunfar en la guerra. Los grupos armados se apropian de las transferencias fiscales porque necesitan

recursos para sus conflictos, para comprar armas y para financiar los gastos cotidianos de sus soldados. Pero no hay una conexión clara entre los asesinatos y el deseo de los grupos armados por obtener el poder político local *de facto*.

A pesar de sus diferencias, estas hipótesis tienen una lógica común: las necesidades que surgen durante una guerra prolongada empujan a los cárteles y a los grupos armados a lanzar ataques de alto perfil. Atacan a las autoridades en defensa propia, en busca de protección o en busca de rentas que les permitan triunfar en la guerra.

Usando datos originales de la ACAM, evaluaremos hasta qué grado estas hipótesis pueden explicar la dinámica de los homicidios de alto perfil en México.

Evaluación de las explicaciones existentes

Como explicamos en los capítulos 2 y 3, cuando los cuatro cárteles principales de México —el Cártel de Tijuana, el de Juárez, el de Sinaloa y el del Golfo— adquirieron prominencia internacional en los años ochenta, la industria del narcotráfico gozó de un periodo de coexistencia pacífica bajo el régimen de partido único del PRI.[17] *2 Sin embargo, las primeras victorias de oposición en los estados y la alternancia partidista en las gubernaturas a lo largo de los años noventa provocaron el desplome de las redes informales de protección gubernamental para los cárteles y el estallido de guerras entre ellos. Como explicamos en los capítulos 4 y 5, luego de 16 años de conflictos entre cárteles —y tras unas elecciones feroces en 2006—, el presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas y desplegó al ejército en las regiones más conflictivas del país para eliminar a los cárteles. Durante los siguientes años, México sufrió un aumento al quíntuple en narcohomicidios y el inicio de nuevas

formas de violencia, incluyendo ataques de alto perfil: la oleada de 311 incidentes reportados en la ACAM.

Para comprender si los ataques de alto perfil son sucesos aleatorios o patrones sistemáticos, presentamos un análisis descriptivo inicial enfocado en la temporalidad, víctimas y geografía de los asesinatos, atentados y secuestros de funcionarios, candidatos electorales y activistas de partidos políticos. Usamos la estadística descriptiva como una prueba preliminar de las explicaciones existentes.

La temporalidad de los ataques

Como ya comentamos, uno de los aspectos más notorios de las narcoguerras mexicanas es que los cárteles no lanzaron ataques sistemáticos contra funcionarios de gobierno ni candidatos electorales durante más de una década de conflictos territoriales.[*3] Como muestra la figura 6.1, entre 1995 y 2005 tan sólo hubo unos pocos ataques criminales de alto perfil. Aunque los principales cárteles del país estuvieran compitiendo violentamente por territorio y la cifra de víctimas de sus guerras hubiera alcanzado un promedio de 270 muertes en combate al año,[18] durante esos años los capos no atacaron a funcionarios ni políticos. En un contexto donde el gobierno federal no estaba atacando a los cárteles, los capos recurrieron al soborno para negociar la protección informal, porque era más barato comprar a los funcionarios subnacionales para que se hicieran de la vista gorda que asesinarlos, lo que habría atraído la atención del gobierno federal.[19] Pero, como muestra la figura 6.1, la oleada de violencia criminal de alto perfil inició tras 2006, cuando el gobierno federal desplegó al ejército para atacar a los cárteles. Esa estrategia orilló a los capos a expandir sus actividades para incluir industrias ilícitas de extracción de recursos humanos (por ejemplo,

extorsión de negocios locales y secuestro) y de recursos naturales (por ejemplo, bosques, minas y petróleo) para financiar la guerra.

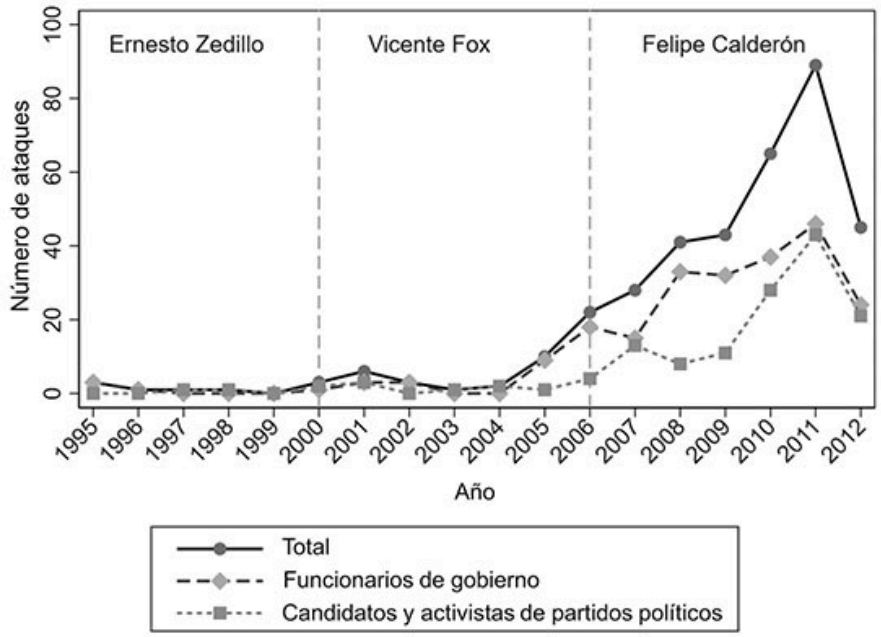


FIGURA 6.1 *Evolución de los ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos, 1995-2012 (cifras)*

La información en la figura 6.1 revela que la hipótesis de la competencia sobreestima el nivel de violencia: no puede explicar por qué, aunque los cárteles llevaran más de una década en guerra, sus ejércitos privados no habían asesinado a funcionarios ni políticos subnacionales hasta entonces. En contraste, y según la hipótesis de la represión, la figura 6.1 muestra el estallido de una oleada de ataques cuando el gobierno federal lanzó una guerra incondicional contra todos los cárteles por órdenes del presidente Calderón. Hay un aumento de los ataques en 2005-2006, cuando el presidente Vicente Fox (2000-2006) desplegó al ejército en varias regiones conflictivas, en particular en el noreste del país, para contener la narcoviolencia.[20] Sin embargo, como explicamos en los capítulos 4 y 5, el despliegue del ejército en prácticamente todas las regiones

conflictivas sucedió bajo el mando del presidente Calderón (2006-2012).

Víctimas

Uno de los rasgos característicos del estallido de ataques criminales de alto perfil en México es que los funcionarios y candidatos locales fueron los objetivos principales. Como muestra la figura 6.2, casi 84% de los ataques contra funcionarios de gobierno involucraron autoridades municipales, y 85% de los ataques contra miembros de partidos políticos involucraron candidatos y activistas locales.

La información de la figura 6.2 revela que la hipótesis de la represión subestima la violencia contra funcionarios subnacionales. A partir de una lógica represiva, esperaríamos que cuando el gobierno federal desplegó a las fuerzas armadas y a la policía para destruir incondicionalmente a todos los cárteles, los capos hubieran ordenado ataques contra los funcionarios federales. Las víctimas habrían incluido personal de la Oficina de la Presidencia, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Seguridad Pública, del servicio secreto y de la Procuraduría General de la República, o incluso a funcionarios subnacionales de las gubernaturas que trabajaban en conjunto con las fuerzas federales para su despliegue. Sin embargo, como muestra la figura 6.2, menos del 5% involucró a funcionarios y candidatos federales, y menos del 15% involucró a funcionarios y candidatos estatales. Eso significa que aunque la hipótesis de la represión nos ayude a explicar cuándo empezó la oleada de ataques, no puede dar cuenta de por qué los cárteles atacaron sobre todo a funcionarios y políticos que no habían ordenado los ataques en su contra y que apenas tenían un papel menor en la guerra contra las drogas.

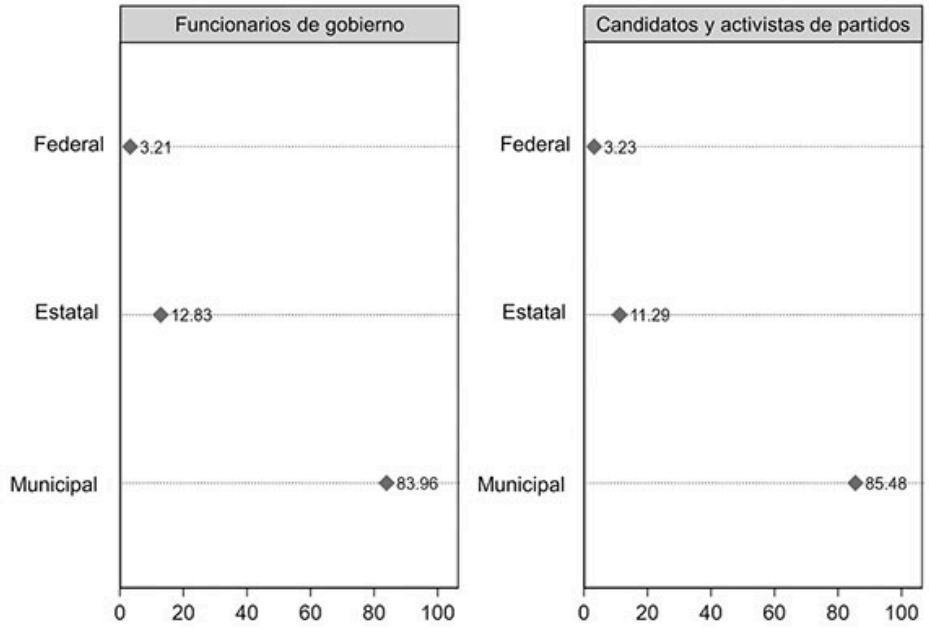


FIGURA 6.2 *Ataques criminales por víctima y nivel de gobierno, 2007-2012 (%)*

Un rasgo sorprendente de la oleada de violencia es que, si distinguimos a las víctimas según su afiliación partidista, es evidente que los cárteles tenían un sesgo contra las autoridades y candidatos subnacionales de oposición, en particular contra los de izquierda. Como ilustra la figura 6.3, en términos absolutos, la mayoría de los ataques contra las autoridades involucraron a funcionarios de la oposición centrista, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la mayoría de los ataques contra candidatos electorales involucraron a políticos de la coalición izquierdista PRD-PT-MC. Sin embargo, en términos relativos, los funcionarios locales y los candidatos electorales de izquierda fueron castigados desproporcionadamente. La figura 6.4 muestra los ataques contra distintos objetivos según su afiliación partidista y la proporción de municipios bajo el control de los distintos partidos. Si no hubiera un sesgo político, todos los partidos estarían sobre la línea de 45º o cerca de ella; es decir que los ataques serían proporcionales a sus puestos de gobierno. Un

sesgo positivo pondría al partido por encima de la línea de 45º, y uno negativo lo ubicaría por debajo de ella. Como muestra la figura 6.4, el único partido por encima de la diagonal fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de izquierda. Los datos revelan que la izquierda gobernaba el 16% de los municipios del país, pero sufrió 29% de los ataques.

Si bien la hipótesis de la represión sólo habla de cárteles que contratacan a funcionarios nacionales que declararon una guerra incondicional contra ellos, una implicación plausible de esa hipótesis es que, en sistemas federales, los cárteles atacarían a los correligionarios subnacionales de esos funcionarios. Sin embargo, ni las autoridades subnacionales ni los políticos locales del partido del presidente fueron los objetivos principales; por el contrario, la mayor parte de la violencia estuvo dirigida contra los funcionarios y candidatos locales de oposición, en particular contra los de izquierda, el principal rival político del presidente. Si bien la figura 6.1 revela que la lógica de la represalia de los cárteles contra el Estado es una parte importante de la historia, la información en la figura 6.4 sugiere que, por sí misma, no puede explicar por qué los funcionarios y políticos subnacionales de izquierda fueron atacados desproporcionadamente. Además, como muchos de esos municipios de izquierda son rurales y pobres, ese sesgo partidista sugiere que podría haber más motivos que los meramente financieros (rentistas) para los ataques.

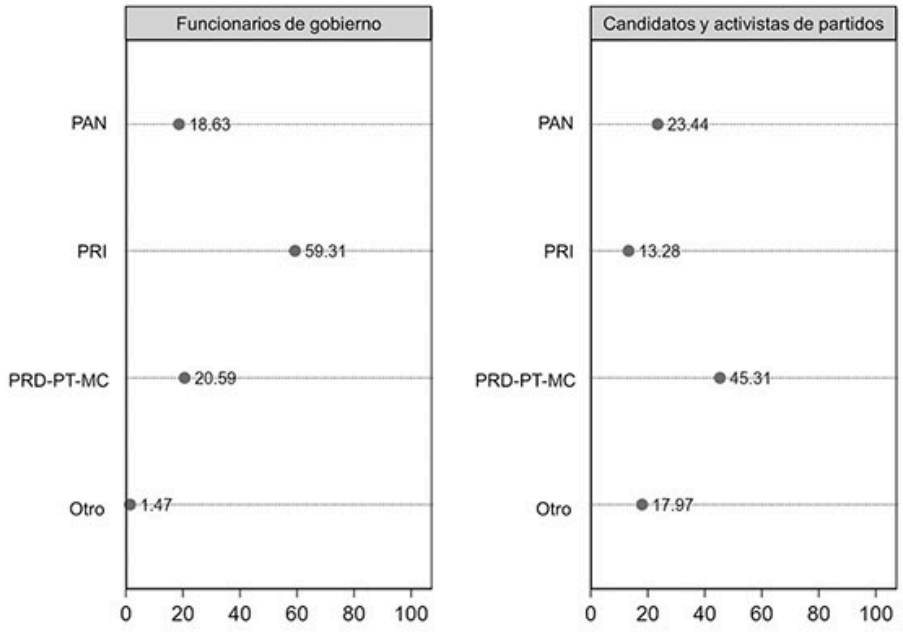


FIGURA 6.3 *Ataques criminales según sus víctimas y partido, 2007-2012 (%)*

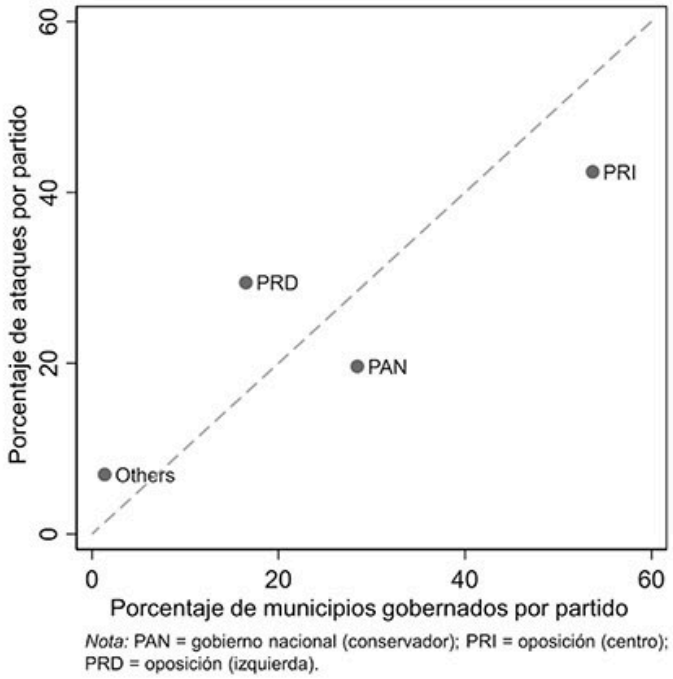


FIGURA 6.4 *Municipios gobernados por partido político comparados con funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos atacados, 2007-2012*

Geografía

La geografía de la violencia por estado revela una sorprendente conexión electoral. La figura 6.5 muestra la serie de tiempo de ataques para cuatro de los cinco estados que hemos examinado a lo largo del libro, que sufrieron más de 20 incidentes durante el periodo 2006-2012. La evidencia muestra una asociación estrecha entre la temporalidad de los ataques y los ciclos electorales estatales: los ataques de alto perfil aumentaban durante las campañas electorales locales o poco después de que las nuevas autoridades entraran en funciones. Esa conexión electoral sugiere que los cárteles están particularmente interesados en influir en el proceso de sucesión gubernamental.

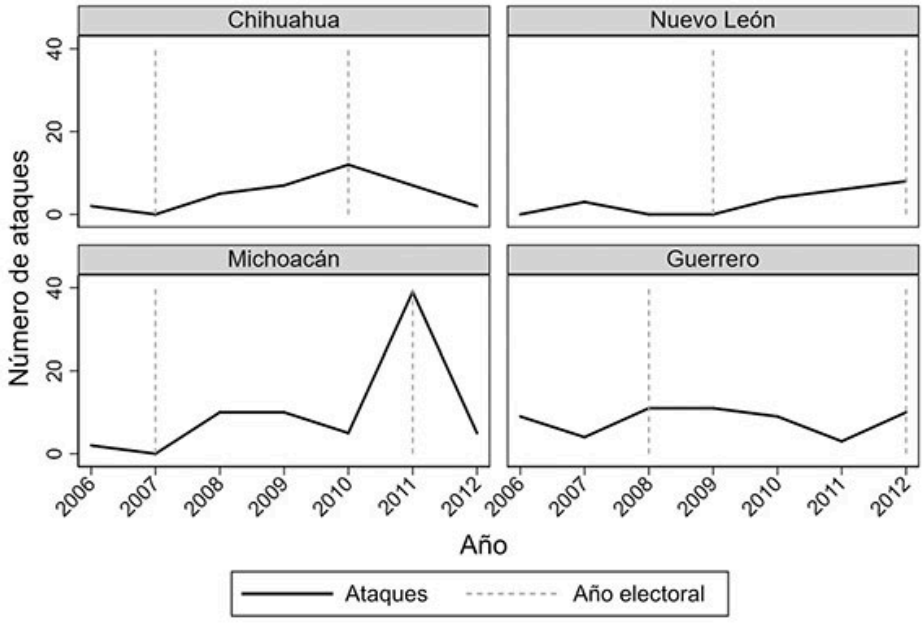
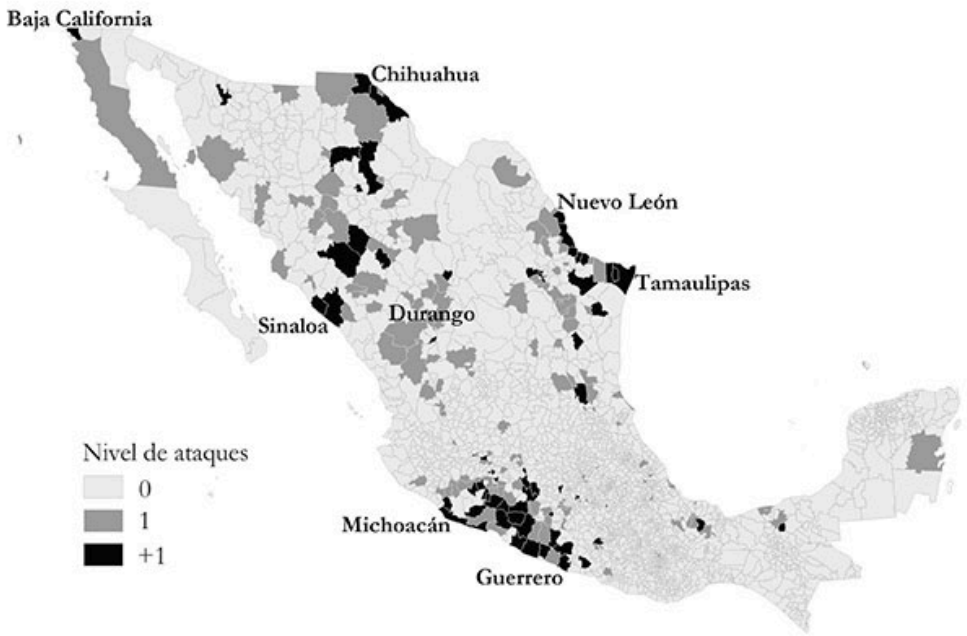


FIGURA 6.5 *Ataques criminales y ciclos electorales subnacionales*

La geografía de la violencia por municipio muestra una lógica de control territorial. Como revela el mapa 6.1, los cárteles y sus socios criminales no atacan simplemente un municipio a la vez, sino regiones enteras. El mapa identifica tres conglomerados de ataques

criminales: *1)* noroeste, en los estados de Baja California, Chihuahua, Sinaloa y Durango; *2)* noreste, en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, y *3)* suroeste, en los estados de Michoacán y Guerrero, en la costa del Pacífico. Recordemos que esas regiones subnacionales habían sido escenarios de guerras importantes entre cárteles por el control de las rutas de trasiego de drogas desde los años noventa (ver capítulo 3, panel 3.I). Nosotros creemos que el conglomerado geográfico de los ataques es una indicación fuerte de que los cárteles actuaron por un deseo más potente que el mero control de las rutas de narcotráfico: intentaban dominar municipios adyacentes y jurisdicciones políticamente definidas.



MAPA 6.1 *Geografía de los ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos, 2007-2012*

En resumen, un análisis descriptivo de las víctimas, la temporalidad y geografía de los incidentes sugiere que las explicaciones existentes, que se enfocan principalmente en las necesidades bélicas de los cárteles, sólo dan cuenta parcialmente de la dinámica de la violencia criminal de alto perfil en México. Eso

podría deberse a una omisión importante. Si bien los cárteles pueden lanzar ataques para garantizar su supervivencia en un contexto de conflictos territoriales cada vez más competitivos, el sesgo izquierdista, la temporalidad electoral y el conglomerado geográfico de los ataques podrían ser indicadores importantes de que los cárteles superaron la lógica de influir a los políticos locales por medio del soborno y la coerción —propia de los grupos de interés—, y decidieron tomar la gobernanza entre sus manos.

UNA NUEVA EXPLICACIÓN: LA LÓGICA DE LA GOBERNANZA CRIMINAL

A partir de los avances recientes en el estudio del crimen organizado y de las guerras civiles, presentamos una nueva explicación de los motivos detrás de los ataques criminales de alto perfil: la hipótesis de la gobernanza criminal.

¿Qué es la gobernanza criminal?

Los estudiosos de la mafia fueron los primeros en presentar el concepto de gobernanza criminal. Gambetta define la mafia como un GCO que monopoliza la violencia en un territorio pequeño donde brinda protección a los mercados ilícitos.[21] Como lo resumieron Varese y Skarbek, la mafia es una forma de gobernanza del inframundo criminal.[22] Si bien los mafiosos usan su infraestructura de gobernanza para influir en las actividades económicas formales (por ejemplo, el negocio de la construcción) o políticas (por ejemplo, comprar votos para favorecer a su candidato preferido), por lo general se concentran en gobernar el mundo de los mercados ilícitos.

Usando un enfoque más amplio que el inframundo criminal, el trabajo pionero de Arias sobre la gobernanza criminal en Brasil[23] y en el mundo en vías de desarrollo[24] demuestra que al establecer el control de mercados ilícitos, los GCO suelen desarrollar regímenes de gobernanza criminal que intentan controlar distintos ámbitos de la organización local, incluyendo la vida política, económica y social de barrios y distritos en zonas urbanas. A los GCO no sólo les interesa controlar los mercados ilícitos, sino también los ámbitos políticos y sociales donde operan.*[4]

A nivel político, los GCO intentan influir en los procesos electorales por medio de varios mecanismos. Los grupos criminales pueden usar sobornos para influir en la selección de sus candidatos políticos preferidos y usar la violencia contra los votantes para determinar el resultado de las elecciones.[25] Obtener el control político les permite influir en un amplio rango de políticas públicas, desde la seguridad hasta la distribución de recursos públicos. Las políticas de seguridad afectan su capacidad de operación, y la posibilidad de capturar recursos públicos les brinda una nueva fuente de rentas. Pero los controles económicos pueden extenderse más allá de la mera captura de rentas públicas, e incluyen los impuestos criminales (como cuotas de protección), el control de programas públicos de desarrollo y la administración de mercados lícitos e ilícitos particulares. La instalación de controles políticos y económicos locales necesariamente implica interacciones entre los GCO y la ciudadanía local. Por lo tanto, los controles sociales forman parte de la lógica de la gobernanza criminal. Los capos buscan aliados locales que les brinden información detallada sobre conductas individuales que afecten sus actividades[26] y también intentan monitorear, regular y castigar acciones individuales o colectivas que puedan ponerlos en riesgo.[27]

El uso de la coerción y la corrupción para influir en los procesos electorales locales, la provisión local de seguridad, la asignación de

recursos públicos, los impuestos y el grado de participación civil en las formas cotidianas de la vida económica y política convierten a las organizaciones criminales en grupos territoriales. Sin embargo, es importante señalar que la presencia de cualquier forma de control político, económico o social basta para indicar algún grado de gobernanza criminal. De hecho, los regímenes de gobernanza criminal son muy variados, tanto en los controles que ejercen como en el grado de violencia que usan. Arias sugiere que conforme los GCO se consolidan e interactúan más con las autoridades estatales, es más probable que los regímenes de gobernanza criminal ejerzan los tres tipos de control y sean menos violentos.[28] Magaloni *et al.* sugieren además que en un contexto de monopolio criminal, los GCO incluso podrían brindar bienes y servicios a la población local, lo que podría resultar en una relación relativamente cooperativa entre el crimen organizado y la sociedad civil.[29] En ambas teorías, los territorios criminales en disputa generarán conductas más predatorias.

Nuestro alegato principal es que cuando los cárteles de drogas están en conflictos militares intensos y prolongados contra el Estado y GCO rivales, sus capos tendrán incentivos para lanzar ataques contra funcionarios y actores políticos locales no sólo para obtener protección ni para capturar rentas públicas, sino, de forma más fundamental, para obtener el control de las estructuras de gobierno locales y, así, de la población y el territorio locales.

Como han mostrado los estudiosos de las guerras civiles, durante los conflictos intensos y prolongados, los sectores armados intentan desarrollar controles sobre poblaciones,[30] territorios[31] y recursos naturales.[32] De forma similar, en las guerras criminales intensas y prolongadas por el control de las rutas de trasiego de drogas, los cárteles suelen ampliar su rango de actividades ilícitas para mantenerse competitivos. Éstas pueden abarcar desde el narcotráfico hasta la explotación ilícita de riqueza humana (por

medio de la extorsión, el secuestro y la trata de personas) y natural (por medio del saqueo de minas o bosques).

Los municipios se vuelven cruciales en esa expansión más allá de la industria del narcotráfico. Sin importar si son grandes y urbanos o pequeños y rurales, representan fuentes atractivas de recursos e información. Por medio de los ataques de alto perfil, los cárteles intentan obtener el control de nombramientos municipales clave que les otorgarán acceso a información, recursos y al aparato de seguridad local. Imponer nombramientos en puestos clave relacionados con el registro de la propiedad, los impuestos, la asignación de contratos públicos, la regulación del sector de servicios (incluyendo hoteles, restaurantes, bares, taxis y transporte público) y la policía les da acceso a fuentes únicas de información financiera y de seguridad. Esa información les permite hacer un gravamen doble: capturar los ingresos del gobierno e imponer impuestos criminales informales a la población local y sus negocios. Al controlar a la policía municipal, los cárteles pueden usarla junto con sus milicias privadas para forzar a los ciudadanos y sus negocios a pagar impuestos criminales y para influir en las elecciones. Obtener el control de los gobiernos locales, su población y su territorio les brinda los recursos económicos, la información y los controles geográficos para enfrentar de manera más efectiva al Estado y a los grupos rivales, y para monopolizar todos los mercados ilícitos, incluyendo las rutas de narcotráfico.

La decisión de pasar de sólo controlar las rutas de trasiego de drogas a desarrollar el interés de controlar los gobiernos locales, su población y su territorio introduce a los cárteles directamente en el ámbito de la política. Si bien los capos no compiten directamente por los puestos de elección popular, sí usan la violencia de alto perfil para influir en el proceso electoral, en el funcionamiento del gobierno local y en la conducta de los ciudadanos —en tanto votantes y en tanto consumidores o productores—. Por medio de la violencia letal dirigida, los GCO intentan recrear órdenes políticos

locales donde pretenden fungir como gobernantes políticos *de facto*.[*5]

Necesidades bélicas

Al desarrollar nuestra explicación de gobernanza criminal, reconocemos que las narcoguerras intensas y prolongadas sí generan toda suerte de necesidades para los cárteles y sus socios criminales. Ya sea en defensa propia o en busca de protección o de recursos financieros, conforme se intensifican las guerras, los cárteles serán más proclives a usar la violencia contra las autoridades subnacionales para mantenerse competitivos en la lucha por el control de las rutas de narcotráfico. Por lo tanto, esperamos que:

H.1. Los funcionarios y políticos locales son más proclives a ser víctimas de ataques criminales en municipios con niveles más intensos de violencia entre cárteles y entre el Estado y los cárteles.

Vulnerabilidad política

Como damos por supuesto que los cárteles no sólo están interesados en obtener protección ni en capturar rentas, sino, de forma más fundamental, en apropiarse de las estructuras de gobierno locales y controlar su población y su territorio, sugerimos que los capos ordenan ataques contra funcionarios y políticos locales cuando identifican oportunidades para lograr establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal. A partir del importante trabajo de Iqbal y Zorn sobre asesinatos políticos de alto perfil, suponemos que las oportunidades de ataques están íntimamente

asociadas con cómo se distribuye el poder político en la sociedad y con el momento de las sucesiones de poder.[33]

En el contexto de guerras criminales a gran escala, las autoridades subnacionales necesitan la protección del gobierno nacional para enfrentarse a los grupos armados poderosos. Como discutimos en el capítulo 4, los alcaldes mexicanos no tienen los instrumentos legales ni el poder policial para enfrentarse a los cárteles de drogas y sus ejércitos privados. Ante las amenazas criminales, necesitan asistencia federal. Pero, como han demostrado en fechas recientes los estudiosos de la seguridad en federaciones, la decisión del gobierno nacional sobre si brindarles protección a las autoridades subnacionales no es una cuestión meramente técnica. A partir de los estudiosos del federalismo fiscal, quienes sugieren que la afiliación partidista tiene un papel crucial en la distribución de transferencias fiscales desde el centro hacia la periferia,[34] los académicos de los estudios de conflictos han sugerido que las decisiones policiales en sociedades polarizadas suelen tener incentivos electorales.[35]

Como argumentamos en los capítulos 4 y 5, en el contexto de polarización política entre derecha e izquierda que caracterizó a México entre 2007 y 2012, la violencia entre cárteles fue más intensa en las regiones subnacionales de izquierda, donde el gobierno federal conservador se negó a brindar protección efectiva para sus rivales políticos subnacionales y luego los culpó por el recrudecimiento de la violencia. En contraste, la narcoviolencia estuvo relativamente contenida en las regiones subnacionales donde el presidente les brindó protección efectiva a sus correligionarios y se adjudicó el crédito de la disminución de los ataques.

A partir de estos argumentos sobre la influencia electoral en las decisiones policiales, sugerimos que el conflicto partidista intergubernamental entre la derecha y la izquierda dejó vulnerables a ataques criminales a los alcaldes, funcionarios y candidatos locales, y abrió oportunidades para que los cárteles establecieran

regímenes de gobernanza criminal por medio de la violencia letal dirigida. Sugerimos que los incentivos para los ataques criminales de alto perfil son mayores en regiones subnacionales donde los funcionarios públicos están políticamente desprotegidos y por lo tanto vulnerables. Los cárteles actúan a partir de su entorno político y atacan a autoridades subnacionales que quedaron deliberadamente desprotegidas. Esperamos que en un contexto de polarización política:

H.2. Los funcionarios de gobierno locales tienen una mayor probabilidad de volverse víctimas de ataques criminales en regiones subnacionales donde el poder político está más fragmentado verticalmente; es decir, donde los funcionarios subnacionales pertenecen a un partido que es un rival ideológico del presidente.

Oportunidades políticas

Los estudiosos de la política contenciosa y las guerras civiles han demostrado que distintas formas de acción colectiva, desde la movilización pacífica[36] hasta la insurgencia armada[37] y la violencia en las guerras civiles[38] están íntimamente asociadas con los ciclos electorales. Los estudiosos del crimen organizado también han sugerido que los ciclos electorales pueden ser imanes de violencia. Como sugiere el estudio de Albarracín sobre Brasil, los políticos a veces subcontratan GCO para eliminar a sus enemigos o para ejercer coerción sobre los votantes durante las elecciones.[39] De manera alternativa, como concluye el estudio de Alesina, Piccolo y Pinotti sobre Italia, la mafia usa violencia durante las campañas electorales para influir en la conducta de los votantes, y lo repite poco después de las elecciones para influir en las políticas públicas.[40]

A partir de esos argumentos sobre ciclos electorales-criminales, nosotros sugerimos que cuando los cárteles se interesan en

colonizar los gobiernos municipales, los ciclos electorales subnacionales —cuando entran nuevos gobiernos y se hacen nombramientos administrativos— presentan una oportunidad ideal para lograr su meta. Los capos pueden usar la violencia letal contra los candidatos para eliminar posibles funcionarios poco cooperativos y para cooptar a los ganadores e influir en los nombramientos. Como a los cárteles no les interesa tomar el gobierno nacional, sino desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal, esperaríamos que los ataques sucedieran durante las elecciones locales. Por lo tanto:

H.3. Es probable que los funcionarios y políticos locales sean víctimas de ataques criminales durante los ciclos electorales subnacionales.

Controles territoriales subnacionales

A partir de una lógica de *gobernanza territorial de facto*, tal como la describió Arias,[41] los capos ya no limitan sus ambiciones a simplemente controlar los aeropuertos, puertos, estaciones de autobuses, carreteras y caminos que conforman los corredores de trasiego de drogas, sino que también intentan controlar los gobiernos y la vida económica y política en jurisdicciones administrativas locales. En el caso de México, después de la intervención federal de la guerra contra las drogas y la decapitación de cárteles y milicias privadas (ver capítulo 5), los jefes de plaza y las pandillas formaron nuevos GCO cuyo interés pasó de controlar rutas de narcotráfico a desarrollar controles locales en conglomerados de municipios. Eso marcó una transformación drástica en la concepción que los mismos cárteles tenían sobre los límites territoriales de sus dominios. Su nuevo interés en las jurisdicciones administrativas formales inserta la zona gris de la

criminalidad dentro de los límites del poder político formal. Conforme los cárteles intentan expandir sus dominios hacia nuevos mercados ilícitos y estructuras formales de poder local, esperaríamos que:

H.4. Los ataques de alto perfil son más probables conforme aumenta la cantidad de ataques en municipios circundantes.

La figura 6.6 resume nuestras principales afirmaciones teóricas y nos ayuda a ilustrar nuestra estrategia de investigación. A partir de ella, en el resto de este capítulo evaluamos estadísticamente la asociación entre nuestras variables independientes clave (conflictos territoriales, fragmentación partidista vertical y ciclos electorales subnacionales) y nuestra variable de salida (ataques). Concentrándonos en los ciclos electorales y en la distribución del poder político en la federación mexicana, intentaremos establecer el vínculo causal entre las oportunidades de gobernanza criminal y la violencia. En el capítulo 7, presentamos evidencia cualitativa de los estados de Michoacán y Guerrero para establecer la conexión entre nuestra variable de salida (ataques) y el resultado del proceso (gobernanza criminal). Es decir: usaremos estudios de caso para comprender cómo los cárteles aprovecharon los ataques de alto perfil para obtener el control de los gobiernos locales, su población y su territorio. Vale la pena señalar que en nuestro modelo explicativo, la prueba cuantitativa y los estudios de caso son genuinamente complementarios. Como no podemos medir directamente la gobernanza criminal en nuestro análisis estadístico, la tomamos como el motivo latente detrás de los ataques de alto perfil. Usamos los estudios de caso para mostrar que fueron el vehículo con el cual los cárteles de drogas y sus socios criminales desarrollaron regímenes subnacionales de gobernanza criminal.

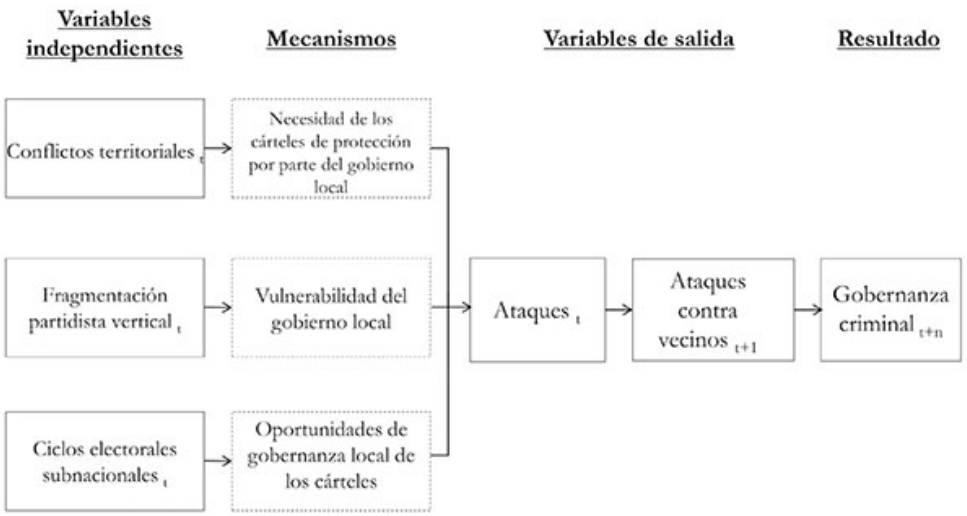


FIGURA 6.6 *Modelo explicativo de la hipótesis de la gobernanza criminal*

EVIDENCIA CUANTITATIVA I: MODELOS DE REGRESIÓN MULTIVARIADA

Usamos información de la base de datos ACAM para probar la hipótesis de la gobernanza criminal. Usamos el municipio como nuestra unidad espacial de análisis porque *1)* la industria del narcotráfico es una cadena global de operaciones locales; *2)* los cárteles de drogas libran conflictos territoriales para controlar localidades municipales —o plazas—; *3)* los gobiernos municipales se convierten en un instrumento crucial para ayudar a los cárteles a expandir sus actividades ilícitas hacia la extracción de riqueza humana y natural, y *4)* el 85% de los ataques están relacionados con la política local.[42] Evaluamos la evolución anual de la violencia en 2 119[*6] municipios en el periodo 2007-2012, cuando el gobierno mexicano inició una guerra contra los cárteles de drogas.[*7]

El número total de ataques criminales contra funcionarios de gobierno y candidatos electorales es nuestra variable dependiente

clave. AC_{it} expresa el número de ataques en el municipio *i* en el año *t*. Definimos cuatro tipos de "ataques letales":[*8] secuestro, amenazas de muerte públicas, atentados y asesinatos; examinamos 311 ataques.[*9] Dos terceras partes fueron asesinatos y atentados.

Vale la pena señalar que nuestra variable dependiente tiene dos innovaciones importantes. En primer lugar, a diferencia de otros estudios que sólo consideran los ataques contra los alcaldes,[43] extendemos nuestro alcance para incluir funcionarios de gobierno, candidatos electorales y activistas de partidos políticos. Eso es importante porque los cárteles no sólo intentan influir en las acciones de las autoridades en el gobierno (por ejemplo, los alcaldes y sus socios), sino también de los líderes políticos futuros (candidatos) y sus socios políticos (activistas). Nuestros datos muestran que concentrarnos exclusivamente en los alcaldes nos haría ignorar dos terceras partes de los ataques. Ya que la mayoría son contra los funcionarios y los candidatos electorales, por conveniencia no siempre mencionamos a los activistas de partidos políticos.

En segundo lugar, mientras que la mayoría de los estudios sólo toman en cuenta los asesinatos, nosotros recabamos datos sobre una amplia variedad de ataques, que incluyen secuestros, amenazas de muerte públicas, atentados y asesinatos. Concentrarse exclusivamente en los asesinatos arroja dos fuentes de sesgo: subestima el nivel de la violencia al suponer que los homicidios son la única forma de coerción disponible para los GCO y también excluye casos donde un intento de homicidio haya fallado. Nuestros datos muestran que, si nos concentráramos exclusivamente en los asesinatos, perderíamos la mitad de los ataques.

Para probar qué incentivos tuvieron los cárteles para lanzar ataques de alto perfil en contextos de conflictos territoriales contra el Estado y contra cárteles rivales (H.1), usamos muertes en combate en conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles.

Vale la pena señalar que los conflictos entre el Estado y los cárteles incluyen muertes en combate en las guerras entre los cárteles y los miembros de las fuerzas armadas y la policía; esa información no contiene ataques dirigidos contra funcionarios de gobierno ni candidatos electorales (nuestra variable dependiente). Los conflictos entre cárteles incluyen muertes en combate en guerras entre organizaciones criminales rivales. Usamos dos fuentes de información distintas: *1)* la base de datos Violencia Criminal en México (VCM) y *2)* una base de datos sobre narcohomicidios recabada por la Oficina de la Presidencia. A partir de una revisión sistemática del periódico mexicano *Reforma*, la VCM suma los homicidios cometidos por GCO resultantes de conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles durante el periodo 2007-2012. Transformamos el total de homicidios en *Tasa de narcohomicidios por 1,000 habitantes (VCM)*.*[10] La base de datos del gobierno registra muertes en combate atribuibles a conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles durante el periodo 2007-2011.[44]

Para probar si los cárteles lanzaron ataques contra funcionarios y candidatos subnacionales política y militarmente desprotegidos (H.2), usamos la fragmentación (o yuxtaposición) política vertical como nuestro indicador de vulnerabilidad, acorde con el análisis estadístico reportado en el capítulo 4. Recordemos que el sistema partidista mexicano tiene tres partidos principales (PAN, PRI y PRD), que compiten por el poder en tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).*[11] Durante el periodo 2007-2012, el PAN, conservador, mantuvo la presidencia, pero las gubernaturas y las presidencias municipales quedaron dispersas entre los tres partidos principales, incluyendo la oposición de centro (el PRI) y la de izquierda (el PRD). Al igual que en el capítulo 4, probamos las nueve combinaciones distintas de fragmentación del poder.[45] Por lo tanto, el partido identificado en la primera fila, entre paréntesis, es el partido en la presidencia, el segundo es el partido en la gubernatura

y el tercero es el partido que gobierna el municipio. Para nuestro análisis estadístico usamos la gobernanza unificada (PAN-PAN-PAN) como la categoría de referencia. También creamos un *Índice de yuxtaposición* donde clasificamos las distintas combinaciones en una sola métrica que abarca desde cero (PAN-PAN-PAN) hasta ocho (PAN-PRD-PRD). Ese índice refleja la polarización entre la derecha y la izquierda.

Para evaluar si a los cárteles de drogas les interesa colonizar los gobiernos locales y desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal, probamos si los ataques están asociados con distintos ciclos electorales (H.3). Usamos una variable dicotómica para identificar los años de elecciones estatales y municipales, *Ciclos electorales subnacionales*, y otra para identificar los años de elecciones legislativas y presidenciales a nivel nacional, *Ciclos electorales federales*. Los estados mexicanos definen sus propios calendarios electorales, por lo que las elecciones subnacionales están escalonadas.

Para evaluar si los cárteles intentan establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal en territorios que abarcan más de un municipio, corremos los modelos con un rezago de un año de los ataques criminales contra los funcionarios locales en municipios adyacentes, *Ataques en municipios adyacentes (t-1)*. Definimos los municipios adyacentes como los vecinos más inmediatos con fronteras geográficas compartidas. Nuestro supuesto es que los ataques son secuenciales, no simultáneos; es decir que los cárteles agreden un municipio y luego expanden sus dominios sobre los adyacentes.

Controlamos por tres rasgos estatales: *1) Ingresos fiscales*, que mide el porcentaje de los ingresos totales del municipio proveniente de los impuestos locales;[46] *2) Fondos federales de seguridad*, tal como se calcularon en el capítulo 4, y *3)* la cantidad de *Agencias del ministerio público por 1,000 habitantes* en el municipio, que es una forma de representar la capacidad del Estado.[*12] También

controlamos por variables políticas que los estudios de la narcoviolencia han demostrado ser motores importantes de la violencia criminal, incluyendo *Alternancia municipal* y *Alternancia estatal* de partidos políticos en el poder[47] y *Competencia electoral municipal* y *Competencia electoral estatal*.[48] Por último, controlamos por siete regiones geográficas: *Norte, Norte-centro, Centro, Pacífico, Golfo, Sur*, y *Sureste*. No controlamos por pobreza ni población porque ambas están muy correlacionadas con *Ingresos fiscales*.

Al igual que en análisis previos, usamos modelos binomiales negativos de regresión, la técnica más apropiada para datos de conteo, en particular cuando las observaciones no son independientes y están sobredispersas, como sucede con los ataques criminales. Utilizamos modelos de efectos aleatorios en vez de modelos de efectos fijos porque algunas de nuestras variables políticas clave (por ejemplo, las de yuxtaposición) no cambian durante varios años y porque la serie de tiempo es relativamente corta (T = 6) comparada con la cantidad de municipios (N = 2 119). Conglomeramos los errores estándar por municipio. Como una cantidad significativa de municipios no sufrió ataques, la base de datos contiene muchos ceros. Para evitar posibles sesgos, corrimos modelos logísticos y modelos logísticos de sucesos infrecuentes usando una transformación binaria de la variable dependiente (0, 1) y los resultados principales se mantuvieron (ver el apéndice F).

Resultados

En concordancia con H.1, los resultados de la tabla 6.1 muestran que los funcionarios y candidatos locales fueron atacados con mayor frecuencia en municipios donde los cárteles estaban involucrados en guerras duales contra el Estado y grupos rivales. Usando datos de registros de periódicos (VCM) y de estadísticas gubernamentales (Gob.), los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que los

funcionarios de gobierno y los candidatos electorales eran significativamente más proclives a convertirse en víctimas de ataques criminales en contextos de mayor narcoviolencia, donde los cárteles libraban cruentas guerras contra las fuerzas armadas del Estado y contra otros grupos criminales. Como muestra el modelo 1, por cada homicidio adicional por 1,000 habitantes resultante de las narcoguerras tal como aparece en la VCM, las probabilidades de ataques criminales de alto perfil aumentan 33.3% (CTI = 1.333). Usando datos del gobierno, el modelo 2 muestra que las probabilidades aumentan 50.9% (CTI = 1.509).

TABLA 6.1 *Conflictos territoriales y ataques criminales de alto perfil, 2007-2012 (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios)*

	Modelo 1		**Modelo 2**	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Conflictos territoriales				
Tasa de narcohomicidios VCM^	0.287***	1.333		
	[0.073]			
Tasa de narcohomicidios Gob.^			0.412***	1.509
			[0.075]	
Controles				
Ingresos fiscales	0.046***	1.047	0.053***	1.055
	[0.012]		[0.013]	
Fondos federales de seguridad	-0.612**	0.542	-0.676**	0.509

	[0.247]		[0.263]	
Agencias del ministerio público^	0.542	1.720	-0.227	0.797
	[1.284]		[1.387]	
Alternancia municipal	-0.005	0.995	-0.009	0.991
	[0.152]		[0.160]	
Alternancia estatal	-0.092	0.912	0.033	1.034
	[0.191]		[0.201]	
Competencia electoral municipal	-0.382***	0.682	-0.464***	0.629
	[0.128]		[0.136]	
Competencia electoral estatal	0.731***	2.076	0.928***	2.529
	[0.271]		[0.286]	
Regiones geográficas	SÍ	SÍ		
Constante	7.080**		7.889**	
	[3.582]		[3.801]	
Observaciones	9 854		8 960	
Número de municipios	1 995		1 995	
Log-verosimilitud	-1 090.960		-987.029	
BIC	2 338.246		2 128.767	

Errores estándar agrupados entre corchetes.
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10.
^ por 1,000 habitantes.

Los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que los ataques criminales de alto perfil no sólo estaban motivados por la dinámica de la guerra, sino también por la ambición de rentas. Los incidentes fueron más comunes en municipios cuyos alcaldes disfrutaban de una mayor autonomía fiscal, por lo que los grupos criminales podrían extraer más rentas: por cada punto porcentual adicional de los ingresos municipales proveniente de los ingresos fiscales locales, la probabilidad de ataques de alto perfil aumenta entre 4.7% (CTI = 1.047) y 5.5% (CTI = 1.055). Al mismo tiempo, ambos modelos muestran que a un mayor nivel de transferencias federales asignadas a la seguridad pública, había una menor incidencia de ataques. Eso es consistente con nuestros hallazgos del capítulo 4. Esos fondos no sólo ayudaron a las autoridades subnacionales a prevenir o contener la violencia entre cárteles, sino que también ayudaron a los alcaldes a protegerse de ataques criminales. Pero más allá de las necesidades bélicas de los cárteles y de su búsqueda de rentas, los resultados de la tabla 6.2 muestran que los cárteles atacaron funcionarios de gobierno y candidatos electorales donde veían oportunidades para establecer regímenes de gobernanza criminal.

TABLA 6.2 *Oportunidades de gobernanza y ataques criminales de alto perfil, 2007-2012 (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios)*

	Modelo 1		**Modelo 2**	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Conflictos territoriales				
Tasa de narcohomicidios VCM^	0.244***	1.277	0.252***	1.287

	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
	[0.068]		[0.070]	
Fragmentación partidista vertical				
PAN-PAN-PRI	0.384	1.468		
	[0.460]			
PAN-PAN-PRD	-0.153	0.858		
	[1.083]			
PAN-PRI-PAN	0.399	1.490		
	[0.417]			
PAN-PRI-PRI	0.642*	1.901		
	[0.383]			
PAN-PRI-PRD	0.334	1.397		
	[0.515]			
PAN-PRD-PAN	1.290**	3.633		
	[0.535]			
PAN-PRD-PRI	1.635***	5.128		
	[0.438]			
PAN-PRD-PRD	1.724***	5.609		
	[0.436]			

	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
Índice de yuxtaposición			0.210***	1.234
			[0.048]	
Ciclos electorales				
Elecciones subnacionales	0.484***	1.623	0.464***	1.590
	[0.142]		[0.142]	
Elecciones federales	-0.457*	0.633	-0.540**	0.583
	[0.245]		[0.254]	
Ambiciones territoriales				
Ataques en vecinos adyacentes t−1	0.342***	1.407	0.342***	1.408
	[0.069]		[0.070]	
Controles				
Ingresos fiscales	0.048***	1.049	0.050***	1.052
	[0.012]		[0.012]	
Fondos federales de seguridad	-0.122	0.885	-0.138	0.871
	[0.266]		[0.265]	
Agencias del ministerio público^	0.519	1.681	0.518	1.678

	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	**CTI**	**Coeficiente**	**CTI**
	[1.287]		[1.297]	
Alternancia municipal	0.049	1.051	0.021	1.021
	[0.155]		[0.151]	
Alternancia estatal	-0.058	0.944	-0.038	0.963
	[0.196]		[0.195]	
Competencia electoral municipal	-0.303**	0.739	-0.329**	0.719
	[0.129]		[0.130]	
Competencia electoral estatal	0.132	1.141	0.234	1.263
	[0.322]		[0.311]	
Regiones geográficas	SÍ	SÍ		
Constante	-0.647		-0.533	
	[3.843]		[3.806]	
Observaciones	9 854		9 704	
Cantidad de municipios	1 995		1 991	
Log-verosimilitud	-1 058.418		-1 049.84	
BIC	2 374.313		2 292.466	

Errores estándar agrupados entre corchetes.
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10.

	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	CTI	Coeficiente	CTI

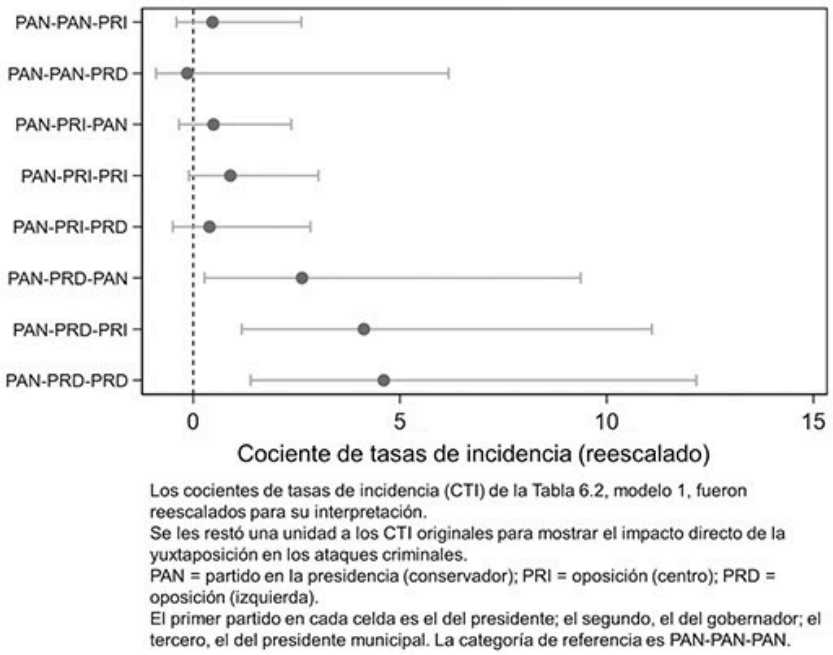
^ por 1,000 habitantes. Errores estándar agrupados entre paréntesis.
El primer partido en cada celda es el del presidente; el segundo, el del gobernador; el tercero, el del presidente municipal. La categoría de referencia es PAN-PAN-PAN. PAN: gobierno nacional (conservador); PRI: oposición (centro); PRD: oposición (izquierda).

De acuerdo con H.2, los resultados de la tabla 6.2, modelo 1, muestran que los cárteles perpetraron ataques de alto perfil en estados políticamente abandonados cuyos alcaldes no contaban con protección federal. Los resultados sugieren que la afiliación partidista del gobernador fue el principal factor de distinción entre los casos. En contraste con una situación de gobernanza vertical unificada donde los correligionarios conservadores del presidente gobernaban a nivel estatal y municipal (PAN-PAN-PAN), los funcionarios y políticos locales estaban bastante más expuestos a ataques criminales en estados gobernados por la oposición, en particular por el izquierdista PRD, que el presidente percibía como su mayor amenaza política. Si nos concentramos en municipios de estados de izquierda (donde el PRD aparece como la segunda categoría), los resultados muestran que las autoridades y los candidatos locales de oposición tenían 412% y 461% (CTI = 5.128 y 5.609) más probabilidades de convertirse en víctimas que los funcionarios locales en estados gobernados por los correligionarios del presidente. Pero los resultados también muestran que, si bien la probabilidad era menor (CTI = 3.633), los alcaldes panistas en estados de izquierda también estaban en riesgo.

Para facilitar la interpretación sustantiva de estos resultados, la figura 6.7 brinda una representación gráfica de los principales hallazgos del modelo. Recordemos que las variables son

estadísticamente significativas cuando el intervalo de confianza no cruza la línea de cero. Estos hallazgos indican que el conflicto partidista intergubernamental entre el presidente conservador y los gobernadores estatales de izquierda afectó a todos los alcaldes y candidatos electorales locales, quienes se convirtieron en posibles víctimas de ataques porque el asesinato se volvió un mecanismo de control relativamente más barato que los sobornos.

Como muestran los resultados de la figura 6.7, no hay nada único en los municipios de izquierda —no comparten ningún atributo probable— que los pudiera hacer más vulnerables a ataques criminales. En comparación con una situación de gobernanza unificada (PAN-PAN-PAN), los alcaldes y los candidatos izquierdistas en estados conservadores (PAN-PAN-PRD) y en estados gobernados por el PRI (PAN-PRI-PRD) no eran más proclives a sufrir ataques criminales, pero los alcaldes izquierdistas en estados de izquierda (PAN-PRD-PRD), sí. Si los municipios o políticos de izquierda tuvieran un atributo compartido que los convirtiera en posibles víctimas de ataques, *todas* las configuraciones de fragmentación partidista vertical con alcaldes perredistas serían estadísticamente significativas. Y no es el caso. De hecho, los datos brutos muestran que los municipios perredistas sufrieron un ataque en estados panistas, ocho en estados priistas y 49 en estados perredistas. Es muy improbable que los gobernadores perredistas hayan dejado vulnerables a sus correligionarios locales a propósito; más bien, esos resultados son consistentes con la lógica de conflicto partidista intergubernamental en un contexto de polarización extrema entre la derecha y la izquierda.



Los cocientes de tasas de incidencia (CTI) de la Tabla 6.2, modelo 1, fueron reescalados para su interpretación.
Se les restó una unidad a los CTI originales para mostrar el impacto directo de la yuxtaposición en los ataques criminales.
PAN = partido en la presidencia (conservador); PRI = oposición (centro); PRD = oposición (izquierda).
El primer partido en cada celda es el del presidente; el segundo, el del gobernador; el tercero, el del presidente municipal. La categoría de referencia es PAN-PAN-PAN.

FIGURA 6.7 *Impacto de la fragmentación vertical del poder en los ataques criminales en México, 2007-2012*

Los resultados del *Índice de yuxtaposición* en la tabla 6.2, modelo 2, confirman que los alcaldes eran más vulnerables a ataques en estados gobernados por la oposición, en particular por la izquierda: por cada configuración adicional que alejaba a un municipio de la gobernanza unificada (PAN-PAN-PAN), la probabilidad aumentaba 23.4% (CTI = 1.234). Eso significa que, en el nivel máximo de yuxtaposición, un alcalde de izquierda de un estado izquierdista era 187.2% más proclive a sufrir un ataque (23.4 × 8) que un alcalde conservador de un estado conservador. Los datos brutos confirman esos patrones. Mientras que Mexicali (PAN), la capital del estado noroccidental de Baja California (PAN), no sufrió ataques entre 2007 y 2012, Chilpancingo (PRD), la capital del estado sur de Guerrero (PRD), sufrió tres. En general, Baja California sufrió seis ataques, mientras que Guerrero, 57.

Como predijimos en H.3, los resultados de los modelos 1 y 2 también muestran no sólo que los cárteles atacaron autoridades

municipales y candidatos electorales en estados políticamente vulnerables, sino que lo hicieron en momentos predecibles: durante los ciclos electorales locales. Los resultados muestran que los municipios tenían por lo menos 59% (CTI = 1.623 y 1.590) más probabilidades de sufrir un ataque de alto perfil durante un ciclo electoral subnacional. Tomamos esto como un indicio fuerte de que los cárteles usaban la violencia para tratar de influir en las campañas electorales locales, sus resultados y los nombramientos administrativos de los nuevos gobiernos. El hecho de que los incidentes violentos se redujeran hasta 41.7% durante los ciclos electorales federales (CTI = 0.633 y 0.583) también es un indicio de que a los cárteles no les interesaba disputar el poder nacional.

Por último, acorde con H.4, los resultados del modelo 1 son consistentes con una lógica de control territorial subnacional: por cada ataque sufrido por un municipio en el año *t*, la probabilidad de un ataque en sus vecinos adyacentes aumentó 41% en *t+1* (CTI = 1.407 y 1.408). Ese cociente sorprendentemente alto indica efectos de contagio y economía de escala en los ataques: cuando los cárteles habían agredido a funcionarios o candidatos locales en un municipio y penetrado en sus estructuras de gobierno, lo usaban como base para atacar a sus vecinos. Esa dinámica sugiere que los cárteles probablemente no estaban concentrados en controlar pueblos aislados, sino en establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal en conglomerados de municipios adyacentes.

EVIDENCIA CUANTITATIVA II: EXPERIMENTOS NATURALES

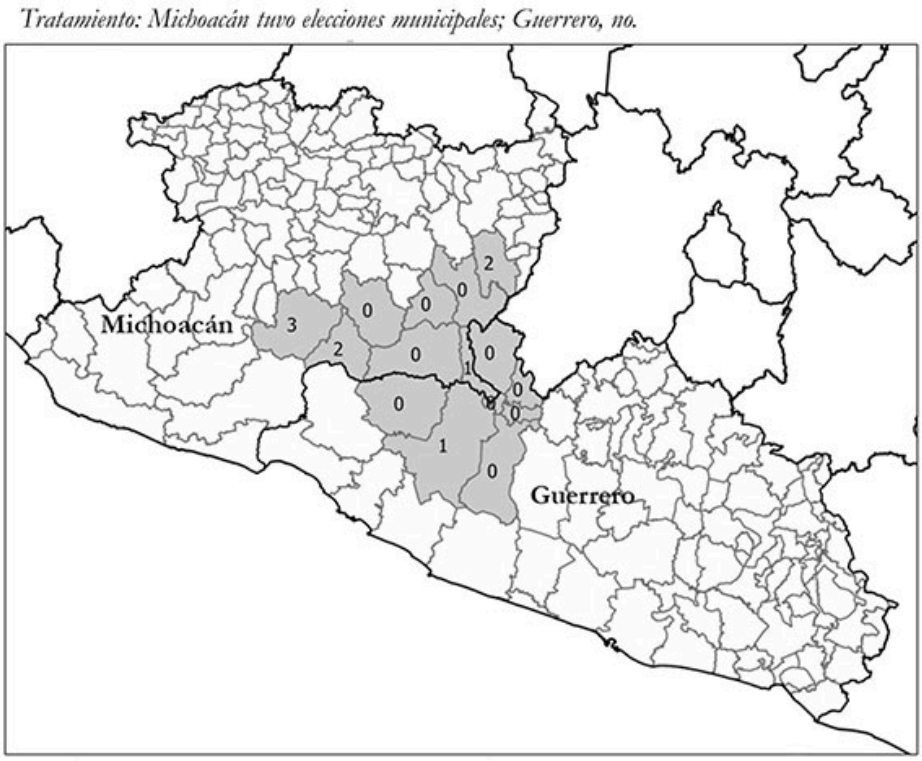
Hasta ahora hemos argumentado que la vulnerabilidad política de las autoridades subnacionales en estados de izquierda y las oportunidades políticas brindadas por los ciclos electorales subnacionales son motores de los ataques criminales de alto perfil.

Pero ¿es posible que en realidad configuren las oportunidades políticas, más que lo contrario? ¿O es posible que haya factores inobservables que expliquen tanto las oportunidades como los ataques? Usamos las múltiples fronteras del estado occidental de Michoacán —un estado izquierdista que sufrió muchos incidentes— con otros estados —gobernados por el PAN, el PRI y el PRD— para abordar los problemas de endogeneidad. Nos concentramos en las dos variables que usamos para medir oportunidades políticas para los ataques: ciclos electorales subnacionales y fragmentación partidista vertical.

Ciclos electorales subnacionales

Una comparación de la región de Tierra Caliente, que abarca una sección del estado izquierdista de Michoacán y su vecino oriental de Guerrero, como se muestra en el mapa 6.2, nos permite evaluar en un escenario cuasiexperimental si los ciclos electorales locales abrieron oportunidades para la violencia de alto perfil y tuvieron un efecto causal independiente en los ataques criminales. El mapa 6.2 indica los municipios adyacentes de Tierra Caliente que comparamos y muestra el número de ataques por municipio.[*13] Aunque estén separados por fronteras estatales, esos municipios comparten muchos rasgos geográficos, sociodemográficos, culturales, económicos y políticos (ver el apéndice G y la tabla G.1 para información detallada y una discusión sobre la relevancia y validez de esta comparación).[*14] En términos de mercados ilícitos, como explicamos en el capítulo 5, la Tierra Caliente michoacana era el bastión de La Familia Michoacana, el principal cártel del estado en la década de 2000. La Familia extendió sus dominios para incluir la región guerrerense de Tierra Caliente en 2005, cuando el PRI perdió el poder tras siete décadas de régimen unipartidista y subió un gobernador de izquierda (ver los capítulos 2 y 3). En ambas

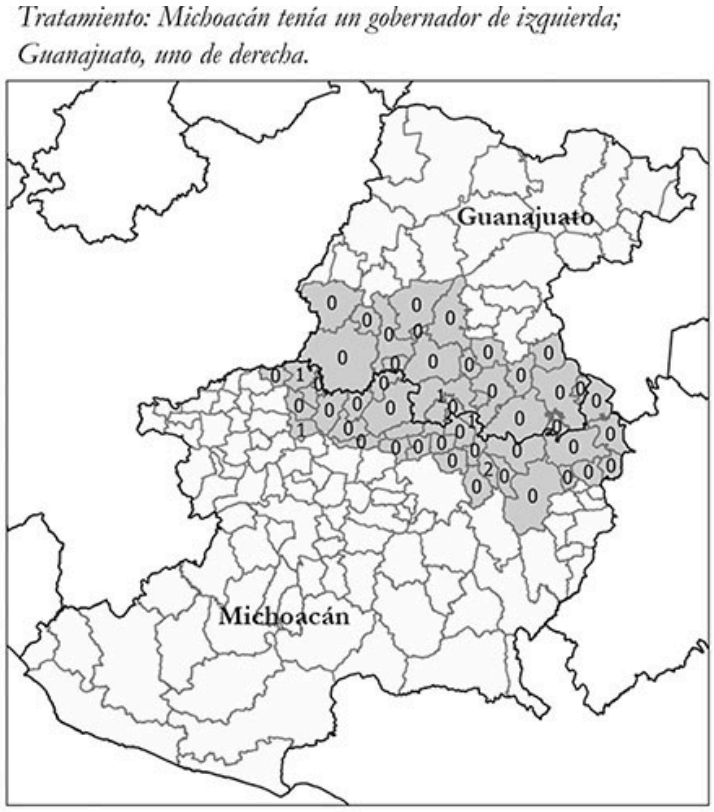
regiones, La Familia estaba inmersa en conflictos territoriales letales e intentó establecer regímenes de gobernanza criminal usando ataques de alto perfil entre 2007 y 2012.



MAPA 6.2 *Ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos en municipios colindantes de Michoacán y Guerrero, 2011*

Una diferencia importante entre las dos regiones es que Guerrero y Michoacán tienen elecciones legislativas y municipales en años diferentes. En 2011, Michoacán tuvo elecciones simultáneas por la gubernatura, por el congreso estatal y por las presidencias municipales. El mismo año, Guerrero tuvo elecciones por la gubernatura, pero no por el congreso estatal ni por las presidencias municipales. Para nuestro análisis es crucial que las elecciones municipales en los dos estados sucedan en años diferentes. Como a los cárteles y a sus socios criminales les interesa establecer regímenes de gobernanza criminal a nivel municipal, incluyendo

conglomerados de municipios, las elecciones municipales son una oportunidad política clave.



MAPA 6.3 *Ataques criminales contra funcionarios de gobierno y miembros de partidos políticos en municipios colindantes de Michoacán y Guanajuato, 2008-2011*

Como se ve en el mapa 6.2, otra distinción importante es que había diferencias significativas en la violencia selectiva a ambos lados de la frontera: mientras que la Tierra Caliente michoacana sufrió ocho ataques contra autoridades y candidatos municipales (o cinco por 100,000 habitantes), la Tierra Caliente guerrerense sólo sufrió uno (o 0.55 por 100,000 habitantes). Consideramos que el hecho de que la cantidad absoluta de ataques en la Tierra Caliente michoacana sea ocho veces mayor que en la guerrerense se puede atribuir al ciclo electoral. En otras palabras, si Guerrero hubiera

tenido elecciones en 2011, los ataques de alto perfil habrían sido aproximadamente ocho veces más frecuentes de lo que fueron.

Para nosotros es importante que la frontera entre Michoacán y Guerrero se definiera en el siglo XIX por razones que no tuvieron nada que ver con las guerras entre cárteles (éstas estallaron 150 años después de que se trazaran los límites entre los estados).

También es crucial para nuestro argumento que los ciclos electorales subnacionales estén definidos en fechas fijas por las constituciones estatales; es decir, que los ciclos electorales sean un rasgo exógeno. Eso significa que no hay riesgo de causalidad inversa: lo que ocurrió fue que el ciclo electoral municipal de Michoacán abrió oportunidades para los ataques, no que estos últimos causaran nuevos ciclos electorales. También significa que no hay riesgo de sesgo por variables omitidas: como los calendarios electorales están fijos, ningún factor omitido puede influir en la fecha de las elecciones.

Fragmentación vertical partidista

Una comparación de los municipios del norte de Michoacán con los municipios del sur de Guanajuato, como se muestra en el mapa 6.3, nos permite confirmar que la fragmentación partidista vertical y el conflicto entre el gobierno federal conservador y los gobernadores de izquierda dejó más vulnerables a la violencia criminal a los municipios en estados izquierdistas y tuvo un efecto causal independiente en los ataques. Ambas regiones comparten importantes similitudes geográficas, sociodemográficas, culturales y económicas (ver el apéndice G y la tabla G.2 para información detallada y una discusión sobre la relevancia y validez de esta comparación).[49] Como discutimos en el capítulo 5, La Familia hizo incursiones decisivas en Guanajuato en sus batallas contra Los Zetas, quienes usaron la punta sur del estado como una zona de

refugio a la cual retirarse tras lanzar ataques. Se trata de una región que se convirtió en un campo de batalla entre La Familia y Los Zetas, y La Familia intentó activamente penetrar los gobiernos locales y las fuerzas policiales para establecer regímenes de gobernanza criminal.

Una diferencia importante entre los municipios del norte de Michoacán y sus vecinos en el sur de Guanajuato es que Michoacán tenía un gobernador de izquierda, y Guanajuato, uno de derecha. Como describimos en el capítulo 5, el presidente Calderón trabajó de cerca con su correligionario panista para enfrentar el recrudecimiento de la narcoviolencia en Guanajuato. Diseñó una intervención federal que alineaba las acciones del ejército, el gobernador, el aparato estatal de seguridad (comandado por un general) y los alcaldes de la región sur del estado.[50] Con el apoyo absoluto del gobierno federal, el gobernador se coordinó con las autoridades municipales y logró desmantelar varias fuerzas policiales infiltradas por los cárteles.[51] Ese apoyo coordinado brindó protección a los alcaldes, lo que disuadió a La Familia de intentar lanzar ataques de alto perfil para tomar el control.[*15] En contraste, como explicamos en el capítulo 5, el presidente Calderón y el gobernador de izquierda de Michoacán, Leonel Godoy, estaban inmersos en un amargo conflicto partidista que evitó cualquier cooperación significativa y que incitó a Calderón a adoptar un régimen punitivo contra el gobernador y su equipo. La intervención militar en Michoacán fue unilateral e ignoró a las fuerzas judiciales y policiacas del estado. El gobierno federal ejecutó una agresiva campaña judicial para arrestar a miembros clave del equipo del gobernador y a docenas de alcaldes por su presunta colusión con los cárteles; lanzó una campaña de desprestigio para presentar a las autoridades michoacanas de izquierda como ineptas y corruptas, y se negó a brindarle asistencia financiera federal al estado.

Otra diferencia importante entre las dos regiones fueron los patrones divergentes de violencia criminal de alto perfil. Como se

aprecia en el mapa 6.3, entre 2008 y 2011[*16] hubo un solo ataque en los municipios del sur de Guanajuato (o 0.05 ataques por 100,000 habitantes), mientras que durante el mismo periodo hubo cinco ataques en el norte de Michoacán (o 0.89 por 100,000 habitantes). Consideramos que el hecho de que la cantidad absoluta de ataques en el norte de Michoacán sea cinco veces mayor que en el sur de Guanajuato se puede atribuir al conflicto partidista intergubernamental entre la izquierda y la derecha. En el contexto de una aguda polarización política, si Guanajuato hubiera tenido un gobierno estatal de izquierda, las autoridades federales bajo el mando del presidente Calderón probablemente habrían dejado desprotegidas a las autoridades subnacionales y los ataques de alto perfil en la región habrían sido cinco veces peores. Al igual que la frontera oriental de Michoacán, vale la pena subrayar que los límites norte del estado también se definieron en el siglo XIX, por razones sin relación alguna con las narcoguerras del siglo XXI.

También es crucial para nosotros que la izquierda gobernara en Michoacán y la derecha en Guanajuato por razones independientes a la narcoviolencia. El gobernador de Guanajuato fue elegido antes de la guerra contra las drogas (2006) y el de Michoacán, justo cuando iniciaba (2007). Eso debería disipar cualquier preocupación por la causalidad invertida. Además, al interior de los estados, tanto el norte de Michoacán como el sur de Guanajuato son lo bastante pequeños para que sea improbable que la votación en esos municipios determinara el resultado de las elecciones estatales. Por lo tanto, es seguro considerar que el hecho de que una región tuviera un gobernador de izquierda, y la otra, uno conservador, fue un factor exógeno que envió a ambas regiones en trayectorias de violencia distintas.

CONCLUSIÓN

Uno de los sucesos más dramáticos en los conflictos civiles prolongados —incluyendo guerras civiles y guerras criminales— es el estallido de múltiples formas de violencia contra una variedad de víctimas. En este capítulo analizamos una sorprendente ola de más de 300 ataques letales contra autoridades y candidatos municipales. Como sugerimos en los comentarios iniciales del capítulo, es una oleada sorprendente porque las autoridades locales no habían sido importantes para brindar protección gubernamental informal a los cárteles desde que alcanzaron prominencia internacional en los años ochenta, y porque la guerra contra las drogas fue declarada por el gobierno federal, no por las autoridades locales.

Si bien los estudios académicos sugieren que en un contexto de conflictos territoriales, los cárteles atacan a funcionarios y políticos locales para obligar a sus sucesores a brindarles protección o para capturar rentas para financiar sus guerras, hemos demostrado las limitaciones de considerar únicamente argumentos basados en necesidades bélicas. Hemos presentado evidencia exhaustiva que demuestra que los cárteles mexicanos aprovecharon la vulnerabilidad política y las oportunidades de gobernanza brindadas por los municipios políticamente desprotegidos y los ciclos electorales para atacar a alcaldes y candidatos electorales. Conjeturamos que el fin último de esas agresiones era obtener el control de los gobiernos locales, su población y su territorio, para establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal.

Las conexiones causales entre la vulnerabilidad política, las oportunidades de gobernanza criminal y los ataques de alto perfil de los cárteles reveladas por nuestros análisis estadísticos y experimentos naturales sugieren algunas lecciones importantes para el estudio del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala en democracias.

En primer lugar, nuestros hallazgos tienen implicaciones importantes para el estudio de la racionalidad política de la conducta del crimen organizado. Como demostramos, los ataques contra los

funcionarios y candidatos subnacionales mexicanos no fueron sucesos aleatorios, sino que siguieron lógicas claramente discernibles. Una de ellas es la lógica de las oportunidades políticas. Acorde con el hallazgo de Iqbal y Zorn de que los factores políticos motivaron el asesinato de 52 jefes de Estado,[52] nuestra investigación demuestra que la distribución del poder partidista y la dinámica de la sucesión del poder durante las elecciones definieron los incentivos del asesinato de funcionarios y políticos subnacionales en las narcoguerras mexicanas. Examinando ataques letales perpetrados por un actor presuntamente apolítico —los cárteles de drogas—, nuestro estudio revela que los capos también intentaron "tumbar […] gobierno[s] en el poder, retrasar [sus] imperativos en políticas públicas y generar un cambio político".[53] Sin embargo, en nuestro caso los capos no pretendían convertirse en gobernantes a nivel nacional, sino someter a gobiernos y poblaciones locales para establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal.

En segundo lugar, si bien los cárteles mexicanos no quieren derrocar al gobierno federal ni convertirse en una fuerza política a nivel nacional, sería engañoso seguirlos definiendo como meras empresas ilícitas que sólo intentan monopolizar el inframundo criminal o como grupos de interés violentos que sólo usan la coerción para influir en la política pública a su favor. Nuestros hallazgos sugieren que los estudios del crimen organizado necesitan reconocer que los cárteles de drogas pueden desarrollar ambiciones "políticas" informales. Esas ambiciones los incitan a usar la violencia letal dirigida como vía para establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal. Si bien eso no los convierte en grupos rebeldes armados que intenten desestabilizar las instituciones nacionales, sus ambiciones políticas *de facto* los distinguen de las mafias y las pandillas carcelarias, que sólo quieren gobernar el inframundo criminal. Tras dos décadas de guerra, los cárteles mexicanos se han convertido en actores "políticos" con ambiciones de gobernanza a nivel subnacional. Reconocer la naturaleza peculiar de la politización

de los GCO es crucial para comprender de manera más sutil los motivos y fines cambiantes de los capos durante conflictos prolongados.

En tercer lugar, aunque las ambiciones políticas de los capos y sus socios criminales no pertenezcan al ámbito del poder *de jure*, sino a la esfera de la política *de facto*, los resultados estadísticos y los experimentos naturales sugieren que los resultados de los procesos electorales formales —los ciclos electorales subnacionales— y la distribución formal del poder —la fragmentación vertical partidista— sí informan sus ambiciones políticas *de facto*. Eso significa que la política entra en la zona gris de la criminalidad de dos maneras fundamentales: al informar las ambiciones de los GCO y a través de las estrategias con las que logran sus fines.

Para comprender mejor cómo los capos y sus socios criminales aprovechan la dinámica del cambio político y el conflicto partidista intergubernamental, en el capítulo 7 usamos estudios de casos estratégicamente seleccionados para observar más de cerca el ascenso, el desarrollo y la dinámica de la gobernanza criminal en tres estados mexicanos.

*1 La información de la base de datos ACAM proviene de una revisión sistemática de la prensa mexicana. Usamos el periódico nacional *Reforma* como nuestra fuente principal y la complementamos con información de otros siete periódicos nacionales, 18 subnacionales y dos revistas semanales (*Proceso* y *Zeta*, de Tijuana). Ver el apéndice B para una explicación del proceso de generación de datos.

*2 Cabe señalar que La Familia Michoacana adquirió prominencia a finales de los años noventa y principios de los dosmil.

*3 Excluimos del análisis los ataques contra las fuerzas de seguridad —oficiales de policía y del ejército— porque siguen una lógica diferente. A diferencia de los alcaldes y los candidatos electorales, las fuerzas de seguridad *a)* están en una confrontación militar directa con los cárteles y *b)* no toman decisiones de políticas públicas. A nosotros nos interesa analizar los ataques criminales contra formuladores de políticas públicas presentes y futuros, porque esas acciones tienen un vínculo más directo con el deseo de los cárteles de colonizar los gobiernos locales.

*4 El estudio de gobernanza criminal de Arias dialoga de forma importante con el estudio de gobernanza rebelde de Arjona. Ver Arjona, *op. cit*.

*5 Aunque hagamos énfasis en el uso de poder coercitivo para establecer una gobernanza criminal con asesinatos de alto perfil, reconocemos que para desarrollar regímenes de gobernanza criminal, los GCO pueden combinar la coerción con el clientelismo o con formas menos coercitivas de colaboración civil cuando sus miembros tienen vínculos locales densos o controles monopólicos. Ver Louis-Alexandre Berg y Marlon Carranza, "Organized Criminal Violence and Territorial Control: Evidence from Northern Honduras", *Journal of Peace Research* 55 (2018), pp. 566-581; y Magaloni *et al.*, *op. cit*.

*6 Excluimos el Distrito Federal y los municipios oaxaqueños regidos por usos y costumbres (donde las leyes estatales prohíben que los partidos políticos compitan por el poder).

*7 Nuestro análisis comienza en 2007 porque la guerra contra las drogas inició en diciembre de 2006 y usamos años calendáricos como nuestra unidad temporal de análisis.

*8 La ACAM sólo incluye ataques contra autoridades y políticos que la prensa haya atribuido a los cárteles. Cuando ninguna de las 19 fuentes locales que usa la ACAM reportó el nombre de un cártel en el incidente, sólo lo incluimos en la

base de datos si había evidencia del *modus operandi* del narco: el uso de armas de asalto, indicios de tortura y violencia brutal (por ejemplo, encobijados o mutilados) o mensajes dejados en los cuerpos.

*9 Existen dos tipos de amenazas: privadas y públicas. Como es casi imposible medir y confirmar la veracidad de las amenazas privadas, sólo incluimos las amenazas públicas que provocaran que *a)* los candidatos se retiraran de las elecciones, *b)* los partidos no pudieran presentar candidatos o *c)* las autoridades públicas renunciaran para proteger su vida. Ver el apéndice B para una discusión detallada.

*10 Usamos una base poblacional de 1,000 en vez de la base convencional de 100,000 porque nuestro universo de municipios incluye a muchos con menos de 10,000 habitantes.

*11 Como los partidos pequeños presentaban candidaturas en coalición con los tres grandes, los subsumimos en ellos (por ejemplo, el Partido Verde en el PRI y el Partido del Trabajo en el PRD).

*12 No incluimos policías per cápita porque los datos oficiales sobre las policías municipales están incompletos.

*13 Usamos un criterio de vecindad de dos grados, al igual que en el capítulo 4.

*14 En el apéndice G abordamos cuatro posibles objeciones: *1)* desequilibrio de predictores y factores contextuales entre grupos de municipios; *2)* falta de un efecto independiente del tratamiento; *3)* variables interpuestas no identificadas, y *4)* "autoselección" de municipios en distintos estados.

*15 Patrones similares de cooperación PAN-PAN-PAN en Baja California generaron una cantidad limitada de ataques de alto perfil. Para una discusión detallada, ver Trejo y Ley, "Federalism, Drugs, and Violence"; y Durán-Martínez, *op. cit*.

*16 Éste es el periodo durante el cual había un gobernador de izquierda en Michoacán y uno de derecha en Guanajuato.

7

Así se toma el poder local: la construcción de regímenes subnacionales de gobernanza criminal

Durante conflictos prolongados, incluyendo guerras civiles y criminales, los grupos armados y los grupos del crimen organizado (GCO) pueden dar el paso radical de desarrollar regímenes de gobernanza local *de facto*. Los estudiosos de las guerras civiles han reconocido y analizado a detalle el fenómeno de la gobernanza rebelde —o "rebelocracia", en términos de Arjona—.[1] Los estudiosos de la mafia[2] y del crimen organizado llevan décadas estudiando la estructura de gobernanza *de facto* de los mercados ilícitos y las prisiones,[3] pero apenas en fechas recientes empezaron a explorar el fenómeno de la gobernanza criminal en la sociedad,[4] es decir, cuando los GCO intentan controlar los gobiernos locales, su población y su territorio. El desarrollo de regímenes locales de gobernanza *de facto* marca un punto de inflexión en las guerras criminales. Los GCO salen del inframundo criminal, y, por lo tanto, el nivel más débil de gobierno —los presidentes municipales, en el caso de México— se convierte en víctima de ataques y los civiles se vuelven una nueva fuente de recursos para financiar las narcoguerras. Como contribuyentes y dueños de propiedades y negocios locales, los civiles pasan a ser blancos de extorsión, secuestro y trata.[*1]

Como discutimos en el capítulo 6, la industria del narcotráfico y el inframundo criminal en México sufrieron una transformación

importante a partir de la guerra contra las drogas de 2006, cuando los cárteles lanzaron una ola de ataques letales contra alcaldes y candidatos electorales en el 10% de los municipios mexicanos e intentaron tomar el control *de facto* de la gobernanza subnacional.*2 Como hemos argumentado, los capos y sus socios criminales pretendían desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal en regiones que sufrían cruentos conflictos territoriales y cuyas autoridades habían sido dejadas política y militarmente desprotegidas por el gobierno federal. En las localidades donde los cárteles de drogas y sus socios criminales se convirtieron en gobernantes *de facto*, la depredación de los civiles y las violaciones graves a los derechos humanos son fenómenos generalizados. Citando de nuevo a Hobbes, la vida en esos órdenes sociales criminales puede ser "tosca, embrutecida y breve".[5] *3

A partir de entrevistas detalladas con funcionarios del gobierno nacional, gobernadores, expresidentes municipales; líderes sociales, religiosos y empresariales, y defensores de los derechos humanos, este capítulo pretende explicar cómo los cárteles usaron la violencia letal dirigida contra los alcaldes y candidatos locales para desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal. Exploramos cómo los capos aprovecharon esos ataques de alto perfil para capturar los procesos electorales locales y conseguir el control de las policías municipales y de puestos financieros y reguladores clave en los gobiernos municipales. También exploramos cómo usaron esas posiciones de poder coercitivo y administrativo, y a sus ejércitos privados, para conseguir el monopolio de la violencia y los impuestos, controlar actividades económicas clave y los límites exteriores de los conglomerados de municipios donde desarrollaron regímenes subnacionales de gobernanza criminal. Hacemos énfasis en *1)* la secuencia de sucesos que facilitó la apropiación de la vida política, social y económica en esos pueblos y municipios, y *2)* la mecánica de la conquista, es decir, el proceso por el cual la dinámica de poder de la zona gris de la criminalidad llegó a dominar las

relaciones sociales, económicas y políticas más allá del inframundo criminal.

Nuestro análisis se concentra en municipios de tres estados diferentes: Michoacán, Guerrero y Baja California. Michoacán y Guerrero son dos estados de izquierda, donde el conflicto partidista entre el gobierno federal conservador y las autoridades subnacionales de izquierda dejó vulnerables a los alcaldes y candidatos locales. Son dos casos con valores altos en uno de nuestros factores explicativos clave (la fragmentación vertical partidista con presencia subnacional de izquierda) y en nuestra variable dependiente (la existencia de gobernanza criminal). En contraste, Baja California, un bastión conservador, representa un caso de alineación partidista donde el presidente conservador de México trabajó de cerca con el gobernador y los alcaldes, y donde hubo pocos ataques de alto perfil y los cárteles no lograron desarrollar regímenes de gobernanza criminal. Éste es un caso con valores bajos de fragmentación partidista y de poder criminal *de facto*. El análisis de un caso atípico —las comunidades indígenas en la parte oriental del estado izquierdista de Guerrero, donde los ataques de alto perfil fueron notoriamente bajos y no hay gobernanza criminal— nos permite explorar explicaciones alternativas, en particular la posible importancia de la coordinación social para evitar el domino del narco.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera discutimos los estudios sobre gobernanza criminal y rebelde para esbozar la terminología básica usada a lo largo del capítulo. En la segunda discutimos los estudios de caso "positivos", donde los cárteles lograron construir regímenes subnacionales de gobernanza criminal (Michoacán y Guerrero). En la tercera sección nos concentramos en los casos "negativos", donde los cárteles no consiguieron convertirse en gobernantes locales *de facto* (Baja California y la región oriental de La Montaña, en Guerrero). En la conclusión subrayamos lecciones teóricas de los estudios de caso

para nuestra comprensión de cómo los cárteles de drogas cambian a lo largo de guerras prolongadas y se interesan en reinventar el orden social, sin concentrarse únicamente en controlar las rutas de narcotráfico.

Las distintas dimensiones de la gobernanza criminal

El análisis inicial de la gobernanza criminal estaba confinado a la gobernanza de mercados ilícitos. Sin embargo, gracias al trabajo pionero de Arias,[6] ahora abarca más que el control que las mafias y otros GCO establecen en el inframundo criminal, y analiza el control *de facto* sobre el ámbito social, económico y político. Los influyentes estudios de Arias sobre el narcotráfico en Brasil, Jamaica y Colombia demuestran que a los cárteles de drogas no sólo les interesa gobernar el inframundo criminal, sino también el mundo de las instituciones y las interacciones sociales formales en sus barrios de residencia.[7] Arias describe a los GCO como grupos armados *territoriales* que usan la coerción y la corrupción para influir en los procesos electorales locales, el servicio de seguridad local, la asignación de recursos públicos y la participación en las organizaciones de la sociedad civil. El control de los procesos políticos y sociales formales les permite afianzar el control del inframundo criminal.

Aunque partamos del concepto de gobernanza criminal de Arias, nosotros no nos concentramos en pandillas pequeñas y medianas que operan en barrios urbanos pobres, sino en GCO que operan en unidades subnacionales más grandes y cuentan con poderosos ejércitos privados para proteger su territorio usando la violencia criminal a gran escala. Por lo tanto, analizamos la gobernanza criminal en una escala territorial más grande, donde los cárteles de drogas y sus socios criminales aspiran a gobernar varias

jurisdicciones subnacionales contiguas. Eso acerca nuestro análisis al fenómeno de la gobernanza rebelde descrito por Arjona,[8] donde los grupos armados usan su poder militar para establecer controles económicos, políticos, judiciales y sociales sobre varias comunidades y pueblos, y para desarrollar así regímenes subnacionales de gobierno rebelde. Sin embargo, una diferencia crucial es que, a diferencia de los grupos rebeldes, que aspiran a gobernar el país entero algún día, los GCO no albergan ambiciones de convertirse en autoridades políticas formalmente establecidas.

Según nuestra definición, los cárteles y sus socios criminales crean regímenes subnacionales de gobernanza criminal cuando establecen un conjunto diverso de controles sobre los gobiernos locales, su población y su territorio. Aunque las autoridades y los gobiernos formalmente electos operen *de jure* dentro de sus jurisdicciones, los GCO pueden desarrollar un monopolio de la violencia *de facto*, controlar nombramientos clave en los gobiernos municipales y los sistemas tributarios locales, y establecer controles informales sobre los límites territoriales de sus dominios.

En el capítulo 6 sugerimos que los cárteles de drogas y sus socios criminales intentan establecer regímenes de gobernanza criminal en territorios subnacionales donde la competencia feroz por el control de las rutas de narcotráfico los orilla a buscar protección gubernamental o rentas del gobierno usando ataques de alto perfil. También atacan regiones cuyas autoridades subnacionales han quedado política y militarmente desprotegidas y donde hay oportunidades de conquista. Concentrándonos en el argumento de la vulnerabilidad política y militar, en la siguiente sección exploraremos cómo los cárteles han aprovechado el conflicto partidista intergubernamental y la vulnerabilidad de las autoridades subnacionales para establecer regímenes de gobernanza criminal en regiones subnacionales mexicanas selectas. Aunque sólo nos concentremos en algunos casos prototípicos, hay que tener en cuenta que entre 2006 y 2012, una décima parte de los municipios

de México —donde vive una tercera parte de la población mexicana — sufrió por lo menos un ataque criminal de alto perfil. Por lo tanto, es probable que esos municipios hayan desarrollado algún tipo de régimen subnacional de gobernanza criminal.

Cómo se establece la gobernanza criminal

Michoacán

Con gobernadores de izquierda y presidentes municipales de los tres partidos principales, el estado occidental de Michoacán contiene muchos ejemplos de fragmentación política vertical y de vulnerabilidad política, donde las autoridades y candidatos municipales fueron entre 2.6 y 4.6 veces más proclives a sufrir ataques que los alcaldes y candidatos de estados gobernados por el partido conservador del presidente. Concentrándonos en ciudades y pueblos de la región norte del estado y en Tierra Caliente (ambas identificadas en el mapa 7.1), analizamos municipios con valores altos en fragmentación partidista y en ataques, donde es más probable que los cárteles establecieran regímenes de gobernanza criminal.



MAPA 7.1 *Regiones y municipios selectos en Michoacán*

La intervención federal y la transformación de las industrias criminales

Como analizamos en los capítulos 3 y 6, las guerras entre cárteles se desataron en Michoacán cuando el Cártel del Golfo envió a su ejército privado, Los Zetas, a la costa del Pacífico para disputar el imperio sur del Cártel de Sinaloa. Aliados con La Familia Michoacana, un grupo de autodefensa local, Los Zetas lograron eliminar del estado al Cártel Valencia —los representantes locales de los sinaloenses—. Sin embargo, la alianza estratégica entre La Familia y Los Zetas entró en tensión severa cuando los líderes de Los Zetas decidieron tomar el control de las principales rutas de narcotráfico del estado y relegar a La Familia a un papel secundario. Entre 2003 y 2006, ese conflicto generó un nivel inaudito de violencia y brutalidad en el estado, incluyendo cuerpos decapitados y cabezas humanas lanzadas en espacios públicos.[9]

Cuando el presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas en medio de la crisis postelectoral de 2006, aceptó la

solicitud del gobernador Lázaro Cárdenas Batel de desplegar un operativo militar en Michoacán —el estado natal de Calderón, pero a la vez un bastión de la izquierda— como la primera campaña federal para reducir la violencia entre cárteles.[10]

Al principio, esa intervención federal logró contener el crecimiento de la violencia. Sin embargo, muy pronto fue evidente que el despliegue inicial del ejército sólo había empujado a Los Zetas y a La Familia a esconderse, reagruparse, armarse y prepararse para una guerra prolongada de varios frentes contra el Estado y entre sí. En 2008, la tasa de homicidios se disparó. Sucedió lo mismo con otras formas de violencia, pues tanto La Familia como Los Zetas no tardaron en librar cruentas batallas por el control de nuevos mercados ilícitos. Tales prácticas incluyeron la extorsión de negocios locales en los sectores agrícola y de servicios, el secuestro, el control del puerto Lázaro Cárdenas (donde entraban la mayoría de los productos *piratas* provenientes de Asia al mercado mexicano) y el saqueo de recursos naturales (en particular la minería en la parte occidental del estado y los bosques en la región noroccidental). Tomar el control *de facto* de los gobiernos municipales se volvió crucial en esos nuevos conflictos. Entre 2008 y 2011, Michoacán sufrió una de las guerras criminales más letales de México, durante la cual los gobiernos municipales, los funcionarios de gobierno y los candidatos electorales locales se convirtieron en víctimas importantes de la delincuencia.

Conflicto partidista intergubernamental: así se abren oportunidades para los ataques

Si bien el despliegue inicial en 2006-2007 se hizo con la cooperación estrecha entre el presidente conservador entrante y un gobernador izquierdista de salida, las relaciones intergubernamentales se deterioraron drásticamente cuando la intervención federal generó un pico importante en la violencia a partir de 2008. El amargo conflicto

partidista entre el nuevo gobernador perredista, Leonel Godoy, y el gobierno nacional dejó vulnerable a todo el estado y a sus alcaldes y políticos locales. Al reflexionar sobre la expansión de los narcos en el estado, Guillermo Valencia, alcalde priista de Tepalcatepec, en la región de Tierra Caliente, no dudó en identificar una causa importante: "la disputa entre el gobernador Leonel Godoy Rangel y el presidente Felipe Calderón Hinojosa".[11]

Ante un dramático contrataque violento de los cárteles causado por la intervención federal, el presidente Calderón intentó culpar a la oposición por el recrudecimiento de la violencia, en particular al PRD, el partido que no aceptó su victoria en las elecciones presidenciales de 2006. En contraste con la coordinación estrecha entre el presidente y sus correligionarios subnacionales en sitios como Baja California y Guanajuato, en los estados de izquierda, la intervención federal se convirtió en una acción unilateral donde las autoridades locales nunca fueron informadas ni consultadas antes de que el ejército o la policía federal asaltaran sus municipios.[*4]

Cuando los conflictos territoriales entre La Familia Michoacana y sus exaliados Los Zetas, alcanzaron niveles inauditos en el estado, el presidente Calderón hizo una maniobra radical y reveladora. Unas horas antes del inicio de la campaña por las elecciones legislativas intermedias de 2009, su procurador general ejecutó el megaarresto de 23 mandos medios y altos del gabinete de seguridad del gobernador Godoy y de 12 presidentes municipales del estado (casi todos del PRI y del PRD). Aunque todos excepto uno de los arrestados hayan sido liberados un año después, ese arresto en masa le permitió al gobierno federal lanzar una campaña de desprestigio contra el gobierno estatal de izquierda para insinuar al electorado que los izquierdistas eran socios del crimen organizado.

Después del megaarresto, la cooperación intergubernamental entre las fuerzas armadas, la policía federal y las autoridades estatales y locales se derrumbó por completo.[12] En ese contexto de

amargo conflicto partidista intergubernamental y sumergida en una guerra de dos frentes —contra Los Zetas y contra el gobierno federal —, La Familia empezó a usar ataques criminales de alto perfil para obtener el control de gobiernos locales y su población en 2009. Los alcaldes izquierdistas que recibieron amenazas de muerte no dudaron en apelar al gobierno federal, pero no hubo respuesta. Ricardo Baptista, director de la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), una red de presidentes municipales de izquierda, expresó con elocuencia la vulnerabilidad política de los alcaldes: "[El presidente Calderón] lo sabía desde hace años. No recuerdo que en los seis años de gobierno haya recibido a las asociaciones y alcaldes para tratar este tema".[13]

Cuando empeoró el conflicto partidista intergubernamental, La Familia, que en 2011 había sido rebautizada como Los Caballeros Templarios, decidió aprovechar la oportunidad y lanzó una oleada inédita de ataques de alto perfil durante el ciclo electoral local en 2011.

La toma del control de los procesos electorales locales

El ciclo electoral de Michoacán en 2011 —cuando el estado eligió un nuevo gobernador, 40 legisladores estatales y 113 alcaldes— fue uno de los periodos electorales más violentos en la historia reciente de México. Los Templarios y sus socios tenían una intención clara: le pidieron al electorado que votara por el PRI y exigieron que los candidatos locales del PRD (el partido del gobernador en turno) y del PAN (el partido del presidente) se retiraran de la contienda.*[5] Michoacán sufrió 39 ataques durante las elecciones de 2011,

la mayoría dirigidos contra candidatos de las coaliciones dirigidas por el PRD. Como resultado de esos ataques y de amenazas de muerte

públicas, se retiraron 46 candidatos a presidencias municipales y cinco al congreso local.[14]

Pero los funcionarios de gobierno y los candidatos electorales no fueron las únicas víctimas de los Templarios y sus socios criminales: también usaron amenazas coercitivas para influir directamente en los votantes. Una célula criminal que trabajaba para los Templarios usó conversaciones telefónicas grabadas para obligar a la ciudadanía a votar por candidatos del PRI.[15] El día de las elecciones apareció un mensaje anónimo en el periódico local, *La Piedad*, con las reglas del juego: "[Cuando vayan a la casilla] no usen playeras ni propaganda del PAN no queremos confundirlos y que haya muertes inocentes".[16] Algunos desconocidos distribuyeron volantes con amenazas muy específicas: "Sobre advertencia no hay engaño. Sr. Felipe Calderón, guerra y ejecuciones seguirán si metes las manos en la elección y gana el PAN".[17]

Tras 12 años en la oposición, el PRI volvió al poder estatal en Michoacán en 2011, y varios candidatos priistas ganaron victorias sorprendentes en Tierra Caliente, un bastión de la izquierda y epicentro de los ataques de alto perfil. Es probable que en ausencia de esa oleada de ataques criminales e intimidación el PRI no hubiera ganado la gubernatura ni recobrado muchos municipios en Tierra Caliente.[18] La ola de ataques y los resultados de las elecciones les demostraron a la ciudadanía y a los gobiernos locales recién electos "quién mandaba" en el estado.

La colonización de gobiernos municipales

Varios exfuncionarios municipales de gobiernos elegidos en Michoacán durante las violentas elecciones de 2011 nos informaron de forma anónima que cuando asumieron funciones, los Templarios —quienes para entonces se habían convertido en el cártel hegemónico— secuestraron a la mayoría de los alcaldes de

Michoacán durante 24 horas y los llevaron a su bastión en la sierra del sur del estado para entregarles personalmente las instrucciones sobre cómo pagar sus cuotas mensuales.[19]

Guillermo Valencia, exalcalde de Tepalcatepec electo en 2011, es explícito sobre la dinámica del saqueo: "Ellos [Los Caballeros Templarios] tenían personas que mandaban por el recurso y si uno se retrasaba te amenazaban. La cantidad dependía de los recursos federales enviados al municipio. En Tepalcatepec son 5.3 millones de pesos al año. De eso se llevaban el 10%. […] Estaba amenazado, era mi seguro de vida para poder vivir".[20] Los vecinos de Valencia en Tierra Caliente confirmaron que los forzaron con amenazas a pagar cuotas criminales y a entregar su presupuesto para obras públicas.[21] En general, se trata de alcaldes de municipios con un historial de atentados y asesinatos de funcionarios locales: Coalcomán (uno), Parácuaro (tres), Tingüindín (ninguno), Chinicuila (tres), Aquila (cuatro) y Uruapan (uno).

Les decían que pagaran las cuotas criminales y se callaran.[22] En palabras de Valencia, "si denunciabas ellos se daban cuenta y te mataban. Hay una larga lista de alcaldes asesinados […] cuyo pecado fue denunciar extorsión".[23] El caso de Ygnacio López, alcalde izquierdista de Santa Ana Maya, en el norte del estado, es un ejemplo del *modus operandi* de los Templarios. Después de casi dos años de pagar cuotas criminales, Santa Ana Maya cayó en bancarrota. López organizó una huelga de hambre en el Senado, en la Ciudad de México, para exigir nuevos recursos federales, que recibió. Sin embargo, cuando volvió a casa y se negó a pagar el 10% de las transferencias a los Templarios, lo asesinaron brutalmente por doble cargo: haber reportado en público la extorsión y haberse rehusado a pagar cuotas criminales.[24]

El control del aparato de seguridad municipal

Aunque las policías municipales en México sean relativamente débiles, pueden cumplir una función clave en la construcción de regímenes de gobernanza criminal. Bajo el control de los cárteles, los oficiales de policía municipales fungen como informantes y ejecutores de las decisiones de los GCO en las localidades. En contraste con la situación de combate, donde simplemente intentan eliminar policías, los cárteles usan ataques dirigidos contra alcaldes y jefes de seguridad municipal para someter al personal de seguridad de un municipio y apropiarse del aparato de seguridad "desde arriba".

Rafael García, exalcalde de Coalcomán, un municipio de Tierra Caliente, fue explícito sobre el uso de la policía por parte de los Templarios. García entró en funciones tras las elecciones de 2011. Así describió el estado de su aparato de seguridad: "La policía municipal nos la tenían sometida, yo no mandaba. A mí me mandaban a través de los comandantes de la policía municipal. […] Es que tú estás metido, estás coludido pero ¿yo qué hago? El que se atrevió a ponerles el dedo ya no está aquí".[25] Los excompañeros de gobierno de Ygnacio López, el alcalde asesinado de Santa Ana Maya, también reportaron que los Templarios se apropiaron de la policía municipal.[26]

El control de la economía local

Los cárteles no sólo atacan a las autoridades locales para extraer recursos de las arcas municipales ni para dirigir a la policía; también intentan infiltrarse en el gobierno y obtener acceso a puestos administrativos e información privilegiada, lo que les permitirá controlar la economía local y saquear negocios y hogares. El acceso al catastro, a las arcas municipales o a las unidades que regulan las actividades económicas locales les brinda información privilegiada para extorsionar y secuestrar de manera más efectiva.

Después de establecer su hegemonía en Michoacán en 2011, los Templarios dirigieron su atención hacia los productores de limón y aguacate. Se apropiaron de los seis municipios limoneros de Tierra Caliente y lanzaron una serie de ataques selectivos contra funcionarios locales: Aguililla (cero), Apatzingán (cero), Buenavista (dos), Múgica (dos), Parácuaro (dos) y Tepalcatepec (cero). Los ataques contra los municipios vecinos motivaron a los alcaldes de Aguililla y Apatzingán a ser más abiertos a las órdenes del cártel. En vez de simplemente imponerles un impuesto criminal a los productores de la región, los Templarios decidieron regular el mercado. El precio del limón era demasiado bajo, así que redujeron la oferta obligando a los productores locales a cosechar en fechas limitadas, mientras los huertos del cártel cosechaban libremente y vendían a un precio más alto.[27] [28]

Al norte de Tierra Caliente, los Templarios también usaron la violencia para tomar el control de la región aguacatera. El municipio de Tancítaro es un caso emblemático. Los Templarios obligaron a renunciar al alcalde José Trinidad Meza, a sus suplentes y al edil en 2009, cuando publicaron amenazas de muerte en su contra y asesinaron al alcalde interino, Gustavo Sánchez. Así establecieron su dominio sobre Tancítaro. Los cultivadores de aguacate no se resistieron cuando les impusieron una cuota criminal por hectárea cultivada y los obligaron a calendarizar las cosechas según sus necesidades.[29]

La extorsión afectó a los productores rurales y también a los proveedores de servicios en las zonas urbanas del estado. Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) de 2014, 22% de las pequeñas y medianas empresas de Michoacán reportaron haber sido víctimas de extorsión en 2013.

El establecimiento de controles territoriales

Construir regímenes subnacionales de gobernanza criminal en regiones estratégicas de Michoacán permitió a los Templarios derrotar militarmente y expulsar a Los Zetas del estado, y lograr un punto muerto en su guerra contra el gobierno federal. No sólo controlaban sectores económicos formales clave, sino que también expandieron su alcance para monopolizar el inframundo criminal del estado.[30]

A pesar de su control hegemónico, los Templarios no podían convertirse en un actor político legal. A diferencia de los grupos guerrilleros, quienes, tras un acuerdo de paz, pueden convertirse en fuerzas políticas legales y competir por el poder en elecciones, los cárteles y otros GCO no tienen esa opción. Puede que un capo o sus parientes se unan a un partido político, pero los cárteles no se pueden convertir en fuerzas políticas legales. Sin un horizonte a largo plazo, y ante la amenaza permanente del gobierno federal, los Templarios siguieron saqueando los gobiernos locales y a sus ciudadanos. También siguieron depredando porque sus jefes de plaza eran foráneos, es decir, no vivían en las comunidades que saqueaban.[31] Fue necesaria una revuelta fiscal de los productores de limón, seguida por un levantamiento popular asistido por el gobierno federal en 2014, para sacar a los Templarios del poder *de facto* en Michoacán.[32]

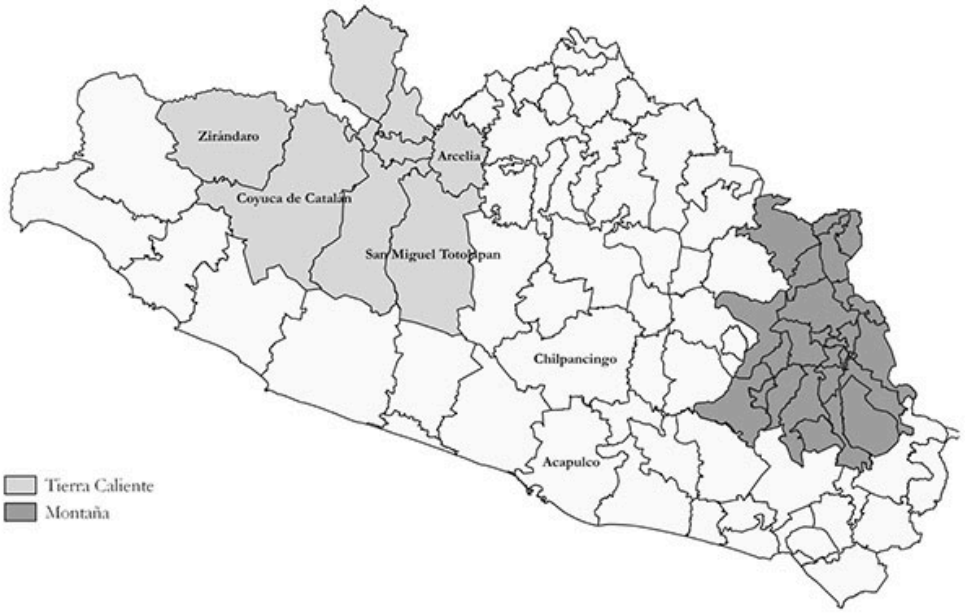
Guerrero

Para explorar más a fondo la cadena causal que conecta el conflicto partidista intergubernamental, los ciclos electorales subnacionales y los ataques de alto perfil, nos concentramos en municipios en el estado sur de Guerrero. Ese estado izquierdista sufrió un pico importante de narcoviolencia entre 2005 y 2012, cuando docenas de alcaldes y candidatos electorales, sobre todo del PRI (centro) y del PRD (izquierda), fueron víctimas de ataques criminales letales en

municipios con mucha violencia entre cárteles y una alta fragmentación partidista (PAN-PRD-PRI o PAN-PRD-PRD). En esas zonas, los cárteles y sus socios criminales eran más proclives a usar la violencia letal dirigida contra funcionarios de gobierno y candidatos electorales locales para capturar los nuevos recursos financieros que los mantendrían competitivos en sus conflictos territoriales. Los ataques criminales dirigidos eran posibles en un estado gobernado por la izquierda porque las autoridades municipales y los candidatos locales quedaron intencionalmente desprotegidos por un gobierno federal conservador que usó la política de seguridad para castigar a sus rivales políticos subnacionales. Nuestro análisis se concentra sobre todo en el destino turístico de Acapulco y en municipios rurales de la región occidental de Tierra Caliente, como se ilustra en el mapa 7.2.

La intervención federal y la transformación de las industrias criminales

Durante gran parte de los años noventa y el inicio de los dosmil, el cultivo y tráfico de drogas en Guerrero, un productor importante de marihuana y amapola, estuvieron bajo el control monopólico del Cártel de Sinaloa y su ejército privado, dirigido por los hermanos Beltrán Leyva. Cuando el PRI salió de la gubernatura en 2005 y los sinaloenses perdieron acceso temporalmente a la protección informal de las autoridades estatales, el Cártel del Golfo intentó aprovechar la oportunidad enviando a su poderosa milicia privada, Los Zetas, para disputar el control del estado.[33] El desplome del narcomonopolio del Cártel de Sinaloa en Guerrero provocó el estallido de cruentos conflictos territoriales entre los hermanos Beltrán Leyva (el brazo armado de los sinaloenses) y Los Zetas (el brazo armado del Cártel del Golfo).



MAPA 7.2 *Regiones y municipios selectos en Guerrero*

Aunque las guerras entre cárteles hayan iniciado en 2005, el estado sólo sufrió un aumento drástico en la narcoviolencia y una transformación importante en la industria del narcotráfico tras la intervención federal de 2006-2007.

La política de decapitación de cárteles que ejerció el gobierno federal en todo el país tuvo un fuerte impacto en Guerrero. El estado cayó en una cruenta guerra entre cárteles cuando uno de los hermanos Beltrán Leyva fue arrestado y el otro fue asesinado. Primero, las sospechas de que los líderes del Cártel de Sinaloa habían facilitado el arresto de Alfredo Beltrán Leyva incitaron a la Organización Beltrán Leyva (OBL) a separarse de los sinaloenses. Después, el asesinato de Arturo Beltrán Leyva causó la fragmentación de la OBL. Muchos de los jefes de plaza de la OBL —los comandantes que controlaban ciudades o pueblos específicos— crearon sus organizaciones criminales independientes y libraron guerras cruentas por el control del inframundo criminal guerrerense.[34] Los expertos en seguridad estiman que para 2016, 25 grupos del crimen organizado distintos —desde cárteles grandes

hasta pandillas locales, pasando por organizaciones criminales regionales— operaban en el estado.[35]

La decapitación de cárteles y sus socios criminales generó dos transformaciones importantes en el inframundo criminal. Primero, tras el arresto o asesinato de un capo importante, los grupos paramilitares y las milicias privadas, como la OBL, que habían operado como brazos armados del Cártel del Golfo y del de Sinaloa, se independizaron y se convirtieron en cárteles nuevos. Después, el éxito del gobierno decapitando cárteles y arrestando o matando a los jefes de sus ejércitos privados debilitó los controles internos de esas organizaciones criminales. Eso permitió que una cantidad significativa de sus jefes de plaza y pandillas callejeras —cuyos miembros habían fungido de soldados para las milicias privadas— se volvieran relativamente independientes. En Acapulco, la ciudad más grande de Guerrero y un destino turístico importante, sucedió así: "Después de la muerte de (Arturo) Beltrán Leyva, en diciembre de 2009, […] la violencia se disparó en Acapulco, pues el cártel hasta ese momento hegemónico se divide: 'En Guerrero este grupo criminal queda sin cabeza y ahí comienzan a surgir los nuevos liderazgos. A mayor represión y mayor conflicto, estos grupos se atomizan cada vez más, lo que trae como consecuencia una serie de delitos que hasta ese entonces no se conocían en el puerto, como la extorsión, el robo de autos y el secuestro'".[36]

Cuando el inframundo criminal guerrerense pasó de un monopolio criminal a un conflicto bilateral y luego a guerras con muchos frentes, el deseo de nuevos recursos financieros para librar esos conflictos motivó a los GCO a entrar en nuevos mercados ilícitos, en particular la extorsión y el secuestro. Al principio, los GCO desarrollaron bandas criminales en los principales centros urbanos del estado, incluyendo Chilpancingo —la capital— y Acapulco. Subcontrataron pandillas locales para ganar el control territorial de los barrios empobrecidos de la periferia y los usaron como bases de

operaciones.[37] Si bien atacaron primero los negocios grandes (por ejemplo, hoteles y compañías constructoras), en 2008 añadieron pequeños comercios (por ejemplo, restaurantes, tortillerías y farmacias) y proveedores de servicios sociales (por ejemplo, maestros, doctores y sacerdotes). Los GCO también se propagaron rápidamente desde los principales centros urbanos hacia el campo, en particular a la sierra que recorre el estado de este a oeste. En esas regiones trabajaron con los caciques locales para apropiarse de los ricos recursos naturales (minerales y bosques) y del cultivo de drogas (en especial marihuana y amapola), junto con las rutas de narcotráfico que conectan el océano Pacífico con el centro y el norte de México.[38]

La proliferación e independencia de múltiples grupos delictivos en el inframundo criminal guerrerense provocó el desarrollo de nuevos mercados ilícitos para financiar conflictos territoriales.[39] Uno de los resultados más sorprendentes de esa transformación fue que conforme los cárteles se expandían hacia nuevas actividades ilegales más allá del narcotráfico, los gobiernos municipales se fueron convirtiendo en instrumentos cruciales en su búsqueda de recursos nuevos para financiar sus conflictos territoriales.

Conflicto partidista intergubernamental: así se abren oportunidades para los ataques

Si bien la intervención federal y la política de decapitación de dirigencia generó un recrudecimiento grave de la narcoviolencia en Guerrero y la diversificación de los cárteles hacia nuevos mercados ilícitos —por lo que los gobiernos locales y la población civil se convirtieron en víctimas de ataques criminales—, la asistencia federal al estado no fluyó de forma tan rápida ni tan efectiva como en los estados conservadores. Guerrero es un bastión izquierdista donde cientos de líderes políticos y autoridades locales se habían negado a reconocer la victoria del presidente Calderón en las

disputadas elecciones presidenciales de 2006 y habían declarado su lealtad a Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, no dudaron en solicitar protección federal cuando recibieron amenazas de muerte de GCO. Pero la respuesta federal, al igual que en Michoacán y en otros estados de izquierda, como Zacatecas, fue una intervención mal coordinada, junto con campañas de desprestigio orquestadas por el gobierno nacional contra las autoridades subnacionales de izquierda.[40]

El caso del gobierno izquierdista del destino turístico de Acapulco —el centro económico del estado y su ciudad más grande— es un ejemplo emblemático del régimen punitivo ejercido contra los rivales políticos del presidente.

Luego de recibir varias amenazas de muerte de GCO a lo largo de 2006, incluyendo una cabeza decapitada en su oficina, el alcalde izquierdista de Acapulco, Félix Salgado, solicitó protección federal para sí mismo y una intervención federal para enfrentar la oleada de violencia criminal en su ciudad.[41] Como explicamos en el capítulo 5, si bien el gobierno federal sí desplegó al ejército en Acapulco, el secretario de Seguridad Pública del presidente Calderón, en vez de ofrecerle protección a Salgado, lanzó una campaña de desprestigio en su contra por presunta colusión con los cárteles. Unas semanas después de las primeras acusaciones tendenciosas, el secretario retiró lo dicho. Pero el alcalde y su equipo habían quedado expuestos como objetivos vulnerables a ataques criminales. Según líderes de izquierda locales, el hecho de que Salgado hubiera denunciado el fraude en la elección de Calderón explicaba la reticencia de las autoridades federales a proteger su vida.[42]

Durante los siguientes seis años, los cárteles y GCO escindidos aprovecharon los conflictos partidistas entre el gobierno federal y la izquierda en Guerrero para ejercer coerción sobre las autoridades locales y expandir sus acciones ilícitas hacia la extorsión y el secuestro entre un amplio rango de grupos económicos y sociales en

Acapulco. Después de Michoacán, Guerrero se convirtió en el segundo estado más letal de México para alcaldes y líderes políticos.

Los alcaldes priistas y perredistas y los funcionarios de los municipios de Tierra Caliente sufrieron un desdén político de parte del gobierno federal similar al que padeció el presidente municipal de Acapulco. Luego de que la intervención federal en el estado vecino de Michoacán provocara la reubicación de células de La Familia a los municipios occidentales de Guerrero, la violencia entre cárteles se disparó en la región. En su lucha por el control del cultivo de amapola para producir heroína, las células de La Familia entraron en conflictos implacables con GCO escindidos de la OBL. Buscando protección de las autoridades municipales y acceso a recursos financieros frescos para seguir siendo competitivos en la lucha por el control del cultivo de amapola y la producción y tráfico de heroína, los GCO lanzaron una oleada de ataques contra funcionarios y candidatos locales. Como ilustra el mapa 6.1 en el capítulo 6, entre 2007 y 2012, los municipios del occidente de Guerrero, incluyendo Coyuca de Catalán y Zirándaro, se convirtieron en los lugares más peligrosos para autoridades y candidatos locales en México. A pesar de esos ataques, nunca llegó asistencia federal a ese bastión de la izquierda.

El control de los procesos electorales locales

Durante los ciclos electorales municipales de 2008 y 2012 en el estado de Guerrero, siete candidatos y 15 activistas de partidos políticos fueron víctimas de ataques criminales. Al igual que en Michoacán, los cárteles y sus socios criminales intentaron penetrar las campañas políticas; condicionar la conducta de los candidatos y las autoridades futuras, e influir en la conducta electoral de la ciudadanía. En Tierra Caliente —una de las regiones más disputadas de México, donde los socios del Cártel de Sinaloa y Los Zetas estuvieron en guerra durante gran parte de los dosmil— organizar

una campaña electoral puede ser cuestión de vida o muerte. Después de hacer campaña en el pueblo de El Naranjo, en Coyuca de Catalán, Catalino Duarte, candidato izquierdista al congreso estatal, fue víctima de un atentado. Duarte, exalcalde de Zirándaro, fue franco sobre los riesgos que conllevaba la campaña: "Tengo miedo de que me maten", declaró después de sobrevivir al atentado.[43] El día de la elección, los cárteles y sus socios criminales atacaron a los votantes. En las elecciones federales de 2009, los cárteles ordenaron a sus "halcones" —informantes locales— que intimidaran a los votantes mientras acudían a las urnas. En Coyuca de Catalán, un comando armado atacó una casilla mientras gritaba: "Ya sabes por quién votar". Y cerca de Coyuca, un habitante del municipio de Arcelia reportó que había sido amenazado por un grupo: "Me dijeron que me iban a dar en la madre si me veían votando".[44] Pero el suceso más dramático sucedió en el municipio de Coahuayutla, junto a Coyuca y a Zirándaro, donde 12 activistas partidistas de izquierda fueron masacrados el día de las elecciones.[45]

La colonización de los gobiernos municipales

Como los municipios se convirtieron en una fuente importante de ingresos nuevos para las ambiciones criminales de los cárteles, los alcaldes y los candidatos electorales locales se volvieron los objetivos principales de ataques criminales. Los cárteles y sus socios criminales usaron violencia coercitiva para extraer dos tipos de recursos: los ingresos locales de los municipios e información sobre propiedad privada.

Los cárteles y sus socios criminales usaron amenazas de muerte contra funcionarios de gobierno locales para conseguir acceso a recursos municipales y los asesinaron cuando se resistían o no pagaban las cuotas de "protección". En palabras de la presidenta de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CNMM), "la amenaza hacia ellos es simplemente que [la delincuencia] revisa cuál es el

presupuesto que tienen [los ediles] y les piden de ahí cierto porcentaje de las obras y les mandan las constructoras".[46] Un exalcalde de la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) describió así el proceso: "Los jefes de plaza de los cárteles les exigen a los presidentes municipales el pago del impuesto criminal para dejarles trabajar en paz. Los alcaldes de municipios pequeños pagan cuotas de hasta [8,000 dólares] y los de municipios medianos y grandes desembolsan pagos de hasta [16,000 dólares]".[47] Los alcaldes realmente no tienen la opción de resistirse. En palabras de Robell Urióstegui, exalcalde de Teloloapan, en el norte de Guerrero, "te presionan, te citan, si no vas te matan a alguien cercano, te amenazan; y si vas terminas siendo delincuente".[48]

En la región de Tierra Caliente, en el oeste de Guerrero, los alcaldes reportaron que los obligaron a pagar cuotas criminales a distintos cárteles. Con una larga historia de ataques que se remonta a 2006, los funcionarios de Coyuca de Catalán (seis ataques), Arcelia (un ataque) y Pungarabato (un ataque) reportaron que, debido a la falta de protección del gobierno federal, llevan varios años viéndose forzados a entregar parte de su presupuesto a los capos. Además, esos funcionarios locales reportan una gran dificultad para resistirse a la exigencia de que nombren a miembros de los cárteles como directores del erario municipal.[49] Si bien el historial de ataques de alto perfil influye en la conducta de los alcaldes y candidatos de esos municipios, los ataques en los municipios vecinos y en toda la región también afectan sus acciones. Cuando los alcaldes de Coyuca, Arcelia y Pungarabato describen la presión de los cárteles y de sus socios criminales, también tienen en mente la larga historia de violencia en otros municipios de la región, incluyendo San Miguel Totolapan (un ataque) y Zirándaro (tres ataques). Como revelan los resultados estadísticos reportados en el capítulo 6, un ataque en un municipio aumenta 41% la probabilidad de ataques en un municipio vecino.

El control del aparato de seguridad municipal

Se sabe que las policías municipales de Acapulco, Chilpancingo (la capital del estado) y gran parte de Tierra Caliente fueron infiltradas por los cárteles y sus socios criminales. En palabras de José Villanueva, vocero del estado, la dinámica criminal en Michoacán ha influido bastante en la región de Tierra Caliente de Guerrero, y ha habido efectos de contagio que causaron que La Familia Michoacana tomara el control de la policía en Arcelia, Totolapan, Pungarabato, Coyuca de Catalán, Zirándaro y otros municipios.[50] Aparte de esa región occidental, la evidencia del control criminal de la policía se volvió evidente en Acapulco cuando el teniente José Manuel Rodríguez, en ese entonces secretario de seguridad del municipio, declaró que una parte significativa de los policías bajo su mando trabajaban de "halcones" (informantes) para las pandillas locales y las múltiples organizaciones escindidas que operaban en la ciudad.[51] Un mes después de la denuncia de Rodríguez, Luis Walton, alcalde de izquierda recién electo, confirmó su declaración y solicitó apoyo federal para enfrentar al crimen organizado, en particular en ciudades donde los alcaldes nuevos no podían trabajar con una fuerza policial que estaba bajo el control de la delincuencia.[52]

El control de la economía local

Los cárteles y sus socios criminales no sólo atacaron a los funcionarios de gobierno locales para extraer recursos del erario, sino también para infiltrar los gobiernos municipales y conseguir acceso a los puestos administrativos privilegiados y a la información que les permitiría obtener el control de la economía local y saquear hogares y negocios. El caso del destino turístico de Acapulco, en la costa del Pacífico de Guerrero, es típico de las demandas de información del crimen organizado. Unas semanas después de asumir funciones en Acapulco en 2012, las autoridades municipales

de izquierda sufrieron una oleada de amenazas de muerte de parte de los grupos criminales locales. Las pandillas locales, que se habían convertido en redes de extorsión desde el asesinato de Arturo Beltrán Leyva, jefe de la OBL, exigieron que las nuevas autoridades les dieran acceso al registro de la propiedad, donde sabían que podían encontrar información detallada sobre miles de propietarios de casas, hoteles, restaurantes, tiendas y otros negocios locales. Su objetivo era ser más eficientes al recaudar impuestos criminales y ejecutar secuestros. Como los funcionarios locales se resistieron, asesinaron a dos miembros de la Dirección del Catastro e Impuesto Predial a unas semanas de iniciado el nuevo gobierno.[53] Después de esos asesinatos, el director de la oficina renunció y el puesto quedó vacante durante el resto del periodo.

Tener acceso a información local precisa es totalmente crucial para las organizaciones criminales que busquen nuevos recursos por medio de la extorsión y el secuestro. En palabras de un prominente sacerdote católico de Acapulco: "Las organizaciones criminales quieren infiltrar las instituciones municipales como la oficina de impuestos a la propiedad o la oficina reguladora de negocios locales porque quieren acceso a las bases de datos más grandes e importantes de Acapulco. [Con esa información pueden cobrar cuotas criminales a] restauranteros, hoteleros y comerciantes [y también a] los consultorios médicos y a los despachos de contadores y abogados".[54] Los datos de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) de 2014[*6] dan sustento a la descripción del religioso: en 2013, 30% de las pequeñas y medianas empresas de Guerrero —desde tortillerías hasta restaurantes y farmacias— reportaron haber sido víctimas de extorsión criminal el año anterior. En gran parte como resultado de la creciente inseguridad, más de 300 bares y restaurantes pequeños y medianos de Acapulco cerraron.[55]

Pero la extorsión no sólo es un fenómeno urbano ni un negocio ilícito que afecta a municipios ricos como el destino turístico de Acapulco. En Tierra Caliente, una región al occidente de Guerrero, La Familia construyó una célula de 50 sicarios jóvenes que trabajaban como extorsionadores para imponer impuestos criminales a los hogares rurales. En el municipio de Coyuca de Catalán, 20 de los sicarios de La Familia extorsionaban comercios locales en la ciudad de Coyuca, la cabecera municipal.[56] Los extorsionadores vinculados con La Familia y otros cárteles escindidos también han atacado a las mineras de la región e impuesto cuotas criminales a corporaciones nacionales e internacionales que trabajan en la zona.

El control de la población y el territorio

Además de tomar el control de los gobiernos y las economías locales, los cárteles y sus socios criminales también intentan controlar a la población: sus lugares de residencia y sus entradas y salidas de la comunidad. Conforme La Familia fue ganando el control de la región occidental de Tierra Caliente, en Guerrero, en 2011, era cada vez más frecuente que los capos se acercaran a los productores locales con un lema sencillo: "Te sumas, te vas o te mueres".[57] Fue durante esos años que los municipios de Coyuca de Catalán, Coahuayutla, Pungarabato y San Miguel Totolapan sufrieron los índices más altos de desplazamiento poblacional en México.[58] A los cárteles les interesa en particular tomar el control de los recursos naturales de la región —minas y bosques— y sus tierras fértiles para cultivar amapola. Como resultado, las familias rurales, que tenían poco acceso a la protección federal debido al conflicto partidista intergubernamental, fueron forzadas a unirse al narco o desplazadas de sus hogares para dejar sus parcelas bajo el control de los cárteles.[59] Entre 2012 y 2014, una quinta parte de todos los casos

reportados de desplazamiento en masa en México ocurrió en Guerrero, en especial en Tierra Caliente.[60]

De los ataques a la gobernanza criminal

La figura 7.1 resume la vía de los ataques criminales de alto perfil al desarrollo de gobernanza criminal en Michoacán y Guerrero. Durante la guerra contra las drogas, los cárteles aprovecharon la vulnerabilidad política de los alcaldes debida al conflicto partidista intergubernamental y las oportunidades brindadas por los ciclos electorales subnacionales para atacar autoridades y candidatos municipales. Esos ataques criminales de alto perfil les permitieron influir en las elecciones locales y luego penetrar el nuevo gobierno municipal en áreas clave. Una vez ahí, capturaron una parte importante del presupuesto del municipio, accedieron a información crucial, como el registro de impuestos a la propiedad, y obtuvieron el control de la policía municipal. El acceso a esas tres estructuras y recursos del gobierno, junto con sus propios recursos militares y financieros, permitió a los capos y a sus socios criminales desarrollar un control *de facto* de los gobiernos locales, su población y su territorio. Esa trayectoria refleja la vía hacia la gobernanza criminal en estados como Michoacán y Guerrero. Si bien la secuencia puede ser ligeramente distinta en otros estados, el resultado final es el mismo: los cárteles usan la violencia selectiva para desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal.[*7]

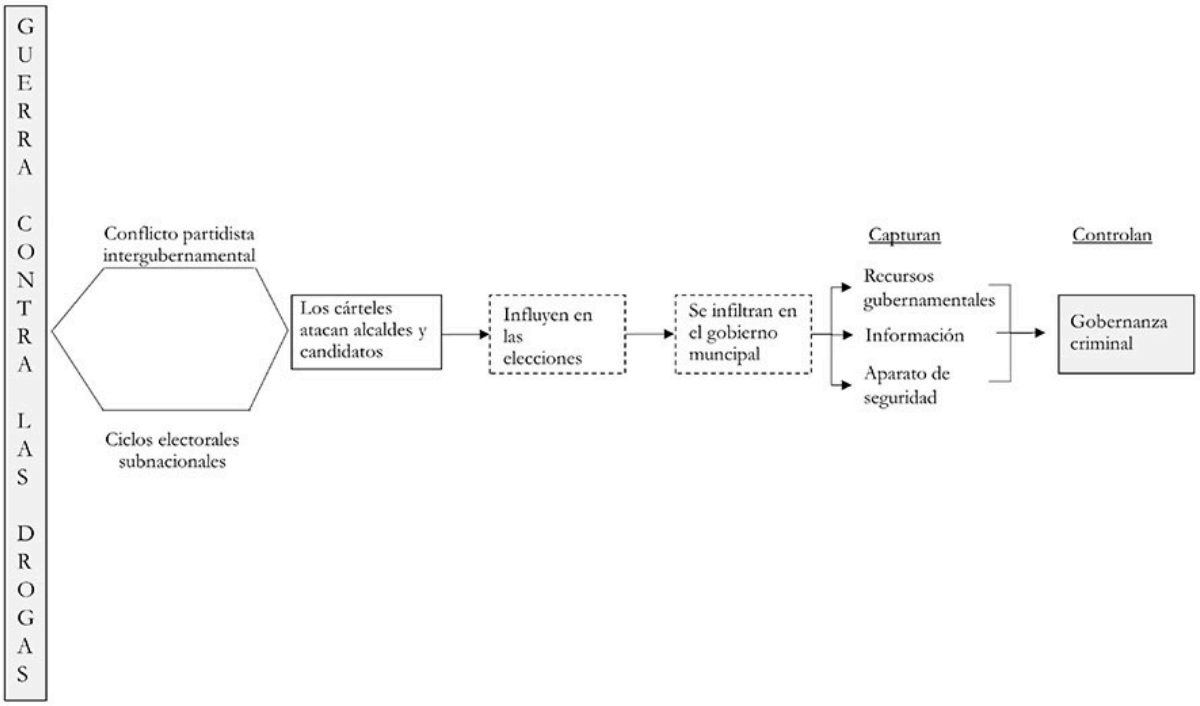


FIGURA 7.1 *La vía de los ataques criminales de alto perfil hacia la gobernanza criminal*

CÓMO EVITAR LA GOBERNANZA CRIMINAL

Baja California

Coordinación intergubernamental y cohesión estatal

En contraste con la experiencia de las autoridades locales en los estados izquierdistas de Guerrero y Michoacán, en estados como Guanajuato, Jalisco y Baja California —donde el PAN había mantenido la gubernatura desde 1989—, la intervención federal contra los cárteles de drogas fue diseñada para asistir a los alcaldes, cooperar con ellos y protegerlos, sobre todo a los afiliados con el PAN, el partido del presidente.[61]

La ciudad de Mexicali, en el estado noroccidental de Baja California —donde las autoridades federales, estatales y municipales panistas colaboraron para reducir los niveles de violencia asociados con los conflictos territoriales entre el Cártel de Tijuana y el de Sinaloa— es emblemática de la cooperación partidista. A pesar de sufrir niveles de violencia entre cárteles similares a los de las ciudades más grandes de Guerrero (por ejemplo, Acapulco) en 2007, Mexicali no sufrió un solo ataque criminal contra funcionarios de gobierno locales durante todo el sexenio de Calderón (2006-2012).*8 Como describimos en el capítulo 5, el gobierno federal diseñó una intervención federal integral para Baja California, en especial para la ciudad de Tijuana. Los gobiernos federal, estatal y municipal trabajaron de cerca para facilitar una intervención militar y social efectiva en la ciudad, y también se coordinaron para purgar la policía local. Esa intervención se extendió a Mexicali, donde el alcalde panista, Rodolfo Valdez, cooperó de cerca con el procurador estatal y las autoridades federales. Aunque hubiera acusaciones serias de que la policía municipal de Mexicali protegía al narco, los correligionarios panistas en los tres niveles de gobierno trabajaron juntos para evitar un escándalo: purgaron la policía municipal de Mexicali[62] y la ciudad se convirtió en uno de los principales beneficiarios de recursos federales para desarrollar estrategias de prevención de la delincuencia y programas de evaluación, entrenamiento y desarrollo profesional para los policías. Esas acciones coordinadas ayudaron a contener la violencia y prevenir ataques de alto perfil en Mexicali.[63]

Si bien la coordinación intergubernamental no fue automática ni estuvo libre de problemas en Tijuana y Mexicali,*9 los incentivos electorales compartidos motivaron a los correligionarios de distintos niveles de gobierno a trabajar en conjunto y recuperar la autoridad del Estado en territorios antes controlados por cárteles de drogas. En contraste con Guerrero y Michoacán, ambos estados de izquierda, en Baja California los incentivos partidistas alineados motivaron a

colaborar a las autoridades nacionales y subnacionales. En consecuencia, sus acciones coordinadas y cohesivas disuadieron a los cárteles de atacar funcionarios de gobierno y candidatos electorales locales.

La Montaña, en el oriente de Guerrero: un caso atípico

Coordinación social

Once municipios indígenas en el oriente de Guerrero, en la región de La Montaña y Costa Chica, son un caso atípico intrigante. A pesar de formar parte de un estado izquierdista donde el gobierno federal conservador sistemáticamente ignoraba las solicitudes de asistencia de las autoridades subnacionales, e incluso usaba campañas de desprestigio en su contra, sólo sufrieron un ataque de alto perfil entre 2006 y 2012. Sin duda, se trata de una región muy valiosa, con un potencial enorme para el cultivo de amapola y rica en recursos naturales. Los cárteles y los GCO que operaban en la parte central de Guerrero llevaban mucho tiempo intentando tomar el control del oriente del estado.

Como señalan Ley, Mattiace y Trejo, lo que distinguió a esas comunidades fue la creación de una poderosa red de policías comunitarias (PC) y un sistema judicial paralelo (CRAC) construido durante los años noventa.[64] Esas instituciones *de facto* coexistían con las policías estatal y municipal y con el ministerio público. A partir de usos y costumbres indígenas y de redes supralocales desarrolladas luego de décadas de movilización por derechos agrarios y étnicos, esas comunidades crearon una poderosa policía y sistema judicial paralelos para enfrentar el crimen. Los miembros de la policía y los procuradores eran elegidos por las asambleas comunitarias y les rendían cuentas. Eso hizo particularmente difícil

que el narco corrompiera a la policía comunitaria y su sistema judicial, lo que significó que la condición primordial para la existencia de la zona gris de la criminalidad —la colusión entre agentes del Estado y delincuentes— no existía, y el crimen organizado no podía florecer. Pero como explican Ley, Mattiace y Trejo, esos mecanismos de control social interno sólo podían ser efectivos porque estaban apoyados por redes supralocales desarrolladas a lo largo de años de movilización por derechos agrarios y étnicos.[65] Cuando estaban bajo amenaza de cárteles poderosos, los oficiales de la PC y la CRAC podían pedir la ayuda de sus pares de otros pueblos para enfrentarlos. De hecho, como muestran las entrevistas etnográficas de Ley, Mattiace y Trejo, la superioridad numérica —la capacidad de las comunidades de convocar a cientos o incluso miles de personas conectadas por medio del sistema CRAC-PC— fue lo que les permitió disuadir a los cárteles de invadir su territorio y evitó que los GCO lanzaran ataques de alto perfil para controlar los gobiernos locales y su población, como sucedió en la región de Tierra Caliente, en el occidente de Guerrero.

A partir de los casos de Ciudad Juárez (Chihuahua) y Monterrey (Nuevo León) (ver el capítulo 5), hemos argumentado que la coordinación social puede ser un mecanismo poderoso que obligue a las autoridades federales y estatales a superar sus diferencias y a trabajar juntas para contener epidemias de violencia. Si bien el gobierno federal no cooperó con las comunidades indígenas en el oriente de Guerrero, lo que demuestra este caso es que la *coordinación social* puede crear condiciones de autogobernanza *de facto* que, al margen de las autoridades formales, empodera a las comunidades a resistir la construcción de un narcorrégimen. La experiencia de los municipios indígenas de La Montaña demuestra el poder de la coordinación social: incluso en un contexto en el que el gobierno federal dejó a las autoridades municipales desprotegidas para enfrentar al narco, los municipios indígenas que formaban parte

de redes sociales construidas a lo largo de décadas de movilización conjunta lograron contener a los cárteles.

Conclusión

Tras dos décadas de guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles en México, durante las cuales los cambios en las estructuras políticas constantemente desequilibraban el poder en la zona gris de la criminalidad, los cárteles y sus socios criminales tomaron la decisión histórica de reconfigurar el orden político local usando violencia letal. En vez de sólo reaccionar a los sucesos políticos que afectaban a la delincuencia, los GCO mexicanos decidieron tomar ventaja y afectar proactivamente las estructuras políticas subnacionales. Como muestra la evidencia reportada en los capítulos 6 y 7, los capos tomaron la decisión inédita de atacar a las autoridades municipales y candidatos electorales locales para obtener el control *de facto* de los gobiernos locales, su población y su territorio. La decisión de los cárteles de crear regímenes subnacionales de gobernanza criminal tuvo implicaciones cruciales no sólo para la industria del narcotráfico, sino también para los gobiernos municipales y para la población civil. Al expandir su menú de actividades ilícitas más allá del narcotráfico para incluir la extracción ilegal de riqueza humana —por medio de la extorsión y el secuestro— y la explotación ilícita de recursos naturales —minas, bosques y petróleo—, los GCO intentaron desarrollar un control estrecho de los gobiernos y civiles locales, quienes se convirtieron en las nuevas víctimas de los ataques criminales. El surgimiento de regímenes subnacionales de gobernanza criminal durante las narcoguerras prolongadas de México ofrece lecciones importantes para la evolución de los mercados ilícitos mexicanos, y también para

nuestra teoría general de la transformación de los GCO y la zona gris de la criminalidad durante conflictos prolongados.

En primer lugar, la experiencia mexicana muestra que durante las guerras criminales prolongadas, los cárteles y otros GCO pueden desarrollar ambiciones políticas. Se cree por axioma que los cárteles son empresas ilícitas cuyos líderes son actores apolíticos. Sin embargo, en los capítulos 6 y 7 demostramos que la intensificación de las narcoguerras y el conflicto partidista intergubernamental abrieron oportunidades para que los cárteles tomaran el control de los gobiernos locales, su población y su territorio para mantenerse competitivos en su negocio. Por medio de la violencia letal, el narco se apropió de elecciones y oficinas locales de gobierno importantes, incluyendo las finanzas, el registro de impuestos a la propiedad, la regulación económica, las obras públicas y la policía. A partir de esos controles y del poder coercitivo de sus ejércitos privados, los capos y sus socios criminales lograron someter a la población civil en muchos aspectos: como votantes, como contribuyentes y como productores. No sólo influyeron en el voto de los ciudadanos y en a quién pagaban impuestos, sino también, y de forma más drástica, en sus actividades económicas locales y en sus lugares de residencia: si se podían quedar a trabajar sus tierras o eran desplazados. Eso significó que al establecer regímenes de gobernanza criminal, los cárteles influyeron en la zona gris de la criminalidad, en la población civil y en las estructuras políticas, económicas y sociales formales del territorio donde se ubicaba.

En segundo lugar, aunque los cárteles y sus socios criminales pretendan reinventar el orden social local y, en muchos casos, se hayan convertido en gobernantes locales *de facto*, su interés en el poder formal no abarca hasta el nivel nacional. En general, los capos intentan controlar indirectamente los municipios y han impuesto a sus candidatos en lugares con un largo historial de violencia de alto perfil, donde un solo cártel se ha convertido en la fuerza hegemónica. Si bien hay casos, como Michoacán en 2011, donde

lograron penetrar el poder a nivel de la gubernatura, la norma ha sido que controlen conglomerados de municipios donde ejercen un poder *de facto*. Quizás ese límite autoimpuesto refleje el legado estructural de la industria del narcotráfico: una cadena global de operaciones locales. O quizás se mantengan a nivel subnacional —local— porque saben que no pueden derrotar al Estado —las fuerzas armadas y la policía federal mexicanas— de la misma manera en que, por ejemplo, una insurgencia armada puede derrocar un gobierno y a sus fuerzas de seguridad y gobernar a nivel nacional. Sea cual sea la razón, el hecho es que los cárteles y sus socios criminales en México, al igual que las organizaciones similares en otros países, han limitado sus ambiciones a tomar el control del poder político y reinventarlo a nivel local.

Por último, como atestiguan los estudios de caso sobre gobernanza criminal en este capítulo, al reinventar los órdenes sociales, los cárteles convirtieron a los civiles en víctimas no sólo de su control, sino también de violaciones graves a los derechos humanos. En un contexto de guerras entre el Estado y los cárteles, donde el ejército siguió usando políticas de mano dura para eliminar a los cárteles y a otros GCO y donde las guerras entre cárteles siguieron propagándose, los civiles se convirtieron en objetivos prioritarios. Durante los seis años de la guerra contra las drogas, no sólo atacaron a 311 funcionarios y candidatos locales, sino que la victimización de civiles también creció de forma drástica: hubo más de 20,000 desaparecidos, se encontraron miles de fosas clandestinas en todo el país y más de 250,000 personas fueron desplazadas de sus hogares. Comprender el grado al cual el desarrollo de regímenes subnacionales de gobernanza criminal explica la expansión de la victimización de civiles es una agenda clave para investigaciones futuras.

*1 El estudio sistemático de estos fenómenos en México sigue en sus primeras etapas. Para extorsión, ver Magaloni *et al.*, *op. cit.*; y para un estudio pionero del secuestro, ver Rolando Ochoa, *Intimate Crimes: Kidnapping, Gangs, and Trust in Mexico City,* Oxford, Oxford University Press, 2019.

*2 Los cárteles y otros GCO pueden establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal por vías distintas al asesinato de alto perfil de autoridades locales y élites políticas. Por eso, es posible que un porcentaje más alto de municipios mexicanos tengan gobernanza criminal.

*3 A partir de Arias, reconocemos que cuando los GCO obtienen el control de territorios específicos, desarrollan regímenes de gobernanza criminal menos coercitivos, donde los capos inician relaciones clientelistas e incluso brindan servicios sociales. Hay poca evidencia de la mezcla sistemática de coerción con clientelismo en México. Ver Arias, *Criminal Enterprises*. Para evidencia sobre las relaciones clientelistas y la posible colaboración civil con GCO en México, ver Magaloni *et al.*, *op. cit*.

*4 Aunque no estuvieran de acuerdo en los motivos detrás de la intervención federal, en entrevistas separadas, Guillermo Valdés, jefe de la agencia nacional de inteligencia bajo el presidente Calderón, y el exgobernador Leonel Godoy nos confirmaron la naturaleza unilateral de la intervención. Entrevistas personales, agosto de 2014.

*5 Los cárteles mexicanos no tienen preferencias ideológicas bien definidas. Que apoyen a un partido o a otro en las elecciones locales depende de las oportunidades políticas cambiantes.

*6 Éste es un sondeo a gran escala sobre la victimización de empresarios mexicanos que ha realizado el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) cada dos años desde 2012.

*7 Cabe señalar, de nuevo, que podría haber otras vías hacia el desarrollo de la gobernanza criminal que no necesariamente involucren el asesinato de funcionarios de gobierno y candidatos electorales locales. Para una gama más amplia de opciones, ver Arias, *Criminal Enterprises*.

*8 La ciudad de Tijuana, hogar del Cártel de Tijuana y también gobernada por el PAN, sufrió un estallido de conflictos entre cárteles en 2008, pero, como explicamos en el capítulo 5, la cooperación intergubernamental les permitió contener la violencia a las autoridades locales. Si bien Tijuana sí sufrió cinco ataques contra autoridades municipales y candidatos electorales entre 2006 y

2012, la cooperación intergubernamental permitió que las autoridades subnacionales impidieran el desarrollo de regímenes de gobernanza criminal, como sucedió en ciudades de tamaño y desarrollo similar, por ejemplo, Acapulco, en Guerrero.

*9 La intervención federal en Baja California sufrió una crisis inicial cuando los oficiales del ejército de alto rango desplegados en el estado acusaron a los funcionarios panistas locales de corrupción y colusión con organizaciones criminales. Para una discusión detallada de este caso, ver Trejo y Ley, "Federalism, Drugs, and Violence".

Conclusión

Uno de los aspectos más desconcertantes de las transiciones de regímenes autoritarios a la democracia en Latinoamérica durante los últimos cincuenta años fue el estallido de guerras criminales y violencia criminal a gran escala en varias democracias nuevas. En este libro tratamos de explicar tres fenómenos. En primer lugar, por qué los cárteles entraron en guerra en México cuando el país transitó de un régimen autoritario a una democracia electoral en los años noventa. En segundo, por qué aumentó drásticamente la narcoviolencia cuando el gobierno federal declaró la guerra a los cárteles en 2006. Y en tercero, por qué tras dos décadas de guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles los capos y sus socios criminales se convirtieron en actores político-territoriales que desarrollaron regímenes subnacionales de gobernanza criminal para controlar *de facto* los gobiernos municipales, su población y su territorio usando la fuerza. En términos más generales, nuestra meta era explicar por qué la nueva democracia mexicana estuvo íntimamente ligada con la producción de narcoviolencia desde su nacimiento; es decir, por qué la competencia electoral, la alternancia partidista y la descentralización y la fragmentación territorial del poder político se convirtieron en motores involuntarios de la violencia criminal desde las primeras etapas de la transición.

Al contestar esas respuestas, este libro ofrece una nueva comprensión del crimen organizado y desarrolla una serie de

proposiciones teóricas sobre la asociación entre, por un lado, el cambio político y los prospectos de paz, y por otro, los estallidos de violencia en el inframundo criminal. Desafiando más de un siglo de investigaciones en ciencias sociales que consistentemente han percibido a los grupos del crimen organizado (GCO) como actores no estatales y apolíticos cuyo principal objetivo es controlar los mercados ilícitos, nosotros conceptualizamos los GCO como redes ilícitas que surgen en la zona gris de la criminalidad, donde los agentes de seguridad del Estado corruptos y los delincuentes coexisten. En nuestra formulación, los GCO no sólo son criminales organizados como empresas privadas para monopolizar los mercados ilícitos, sino, crucialmente, delincuentes con acceso a la protección informal del Estado. Sugerimos que la zona gris de la criminalidad, donde los GCO respiran y crecen, suele surgir en regímenes autoritarios, donde los autócratas garantizan la lealtad de las fuerzas de seguridad del Estado —miembros de las fuerzas armadas, la policía, milicias progobierno y escuadrones de la muerte— encargadas de reprimir la disidencia política permitiéndoles transformar su impunidad política para matar en impunidad criminal para controlar mercados ilícitos. Cuando los países transitan de un régimen autoritario a la democracia sin reformar el sector de la seguridad —por medio de la democratización del ejército y la policía o con procesos de justicia transicional que expongan y castiguen a los actores represivos—, la dinámica de la competencia electoral y el cambio político introduce un alto grado de incertidumbre en la zona gris de la criminalidad, socava la paz y abre la puerta a estallidos de violencia en el inframundo criminal. Nosotros sugerimos que México sufrió un estallido importante de violencia criminal porque el país transitó de un régimen autoritario a la democracia sin establecer las bases de un Estado de derecho democrático. Las fuerzas armadas, la policía y el sistema judicial siguieron operando como enclaves

autoritarios mientras el país entraba en una nueva era de competencia multipartidista.

Basándose en una amplia variedad de análisis estadísticos y estudios de caso, este libro analiza de forma sistemática la conexión íntima entre el cambio político-electoral en la democracia iliberal mexicana y el estallido y recrudecimiento de las guerras criminales. Nuestros hallazgos tienen implicaciones importantes por *1)* haber desentrañado empíricamente la dinámica de la paz y la violencia durante uno de los periodos históricos más tumultuosos de México; *2)* haber replanteado teóricamente las bases políticas del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala, y *3)* haber reevaluado la política de seguridad en las nuevas democracias. Examinaremos cada una de esas contribuciones.

UNA REEVALUACIÓN DE LAS NARCOGUERRAS MEXICANAS: LA POLÍTICA, EL ESTADO Y LOS ACTORES CRIMINALES

El estallido y la primera fase de las guerras entre cárteles (1990-2006)

El libro presenta evidencia exhaustiva que demuestra que tras una década de coexistencia pacífica bajo el régimen unipartidista, los cárteles de drogas entraron en guerra cuando los partidos de oposición conquistaron las gubernaturas y nombraron nuevo personal en la procuraduría y la policía estatales, lo que puso en riesgo la estabilidad de las redes informales de protección gubernamental que permitían que los cárteles prosperaran y coexistieran con enfrentamientos mínimos. Demostramos que sin el acceso inmediato a la protección estatal informal, los capos formaron ejércitos privados para defender su territorio de los gobiernos de oposición entrantes y los cárteles rivales. Después de

asegurar sus rutas de narcotráfico, usaron sus milicias privadas para desafiar a sus enemigos en estados que pasaran por la alternancia partidista, donde la zona gris de la criminalidad estaba perdiendo sus redes de protección. Así libraron guerras de conquista que provocarían el estallido de varias díadas de conflicto en el "salvaje Oeste" mexicano, la costa del Pacífico y los estados del noreste.

Mientras que la mayoría de los estudios de la narcoviolencia en México se concentran en el periodo posterior a 2006, cuando el Estado mexicano declaró la guerra a los cárteles, nosotros presentamos evidencia exhaustiva del estallido de múltiples conflictos entre cárteles por el control de las rutas de trasiego de drogas y de su conexión íntima con la dinámica de la alternancia partidista y con el desplome de las redes subnacionales de protección forjadas durante el régimen de partido único. Reconocer esa historia ignorada de las guerras entre cárteles no debería usarse como una defensa de la decisión del presidente Felipe Calderón de entrar en guerra con los cárteles. Más bien, debería usarse para comprender por qué ignorar la larga historia de esos conflictos, los motores políticos de la paz y el conflicto en la zona gris de la criminalidad y la complejidad organizativa de los cárteles y sus ejércitos privados provocaron malas decisiones de políticas públicas que han costado cientos de miles de vidas en México.

La guerra contra las drogas del Estado y el recrudecimiento de la violencia (2006-2012)

Este libro argumenta que, tras más de una década de conflictos entre cárteles, la sorprendente guerra contra las drogas del gobierno generó una intensificación drástica de la violencia en parte porque la afiliación partidista guio la intervención federal en los estados. Mientras que varios académicos han demostrado que el despliegue del ejército en las regiones más conflictivas de México y el uso de la

estrategia de decapitación de organizaciones criminales contribuyeron al recrudecimiento de la violencia, nuestro análisis revela que la politización de la guerra contra las drogas fue un motor importante de su intensificación. Presentamos evidencia que demuestra que, en un contexto de polarización política entre la derecha y la izquierda, el gobierno federal diseñó intervenciones militares, judiciales y económicas efectivas y coordinadas en estados gobernados por el partido conservador del presidente, donde la cooperación intergubernamental facilitó la desactivación de espirales de violencia. En contraste, demostramos que el ejecutivo nacional diseñó intervenciones unilaterales intencionalmente poco efectivas en estados gobernados por la izquierda —el partido rival del presidente—, donde el conflicto partidista intergubernamental y la vulnerabilidad de las autoridades subnacionales de izquierda abrieron oportunidades para que los cárteles compitieran por territorio usando la fuerza.

Argumentamos que tras dos décadas de guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles, los capos expandieron su gama de actividades criminales para incluir la extracción de riqueza humana (mediante la extorsión o el secuestro) y de recursos naturales (mediante el saqueo de bosques, minas y oleoductos) para mantenerse competitivos en esas guerras prolongadas por el control de las rutas de narcotráfico. Al buscar el control de algunos de esos nuevos mercados, ellos y sus socios criminales descubrieron la importancia estratégica de los gobiernos municipales e intentaron desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal con los que obtendrían el control *de facto* de los municipios, su población y su territorio. Sostenemos que los cárteles asesinaron autoridades municipales y candidatos locales para conseguir controles de gobernanza local. Nuestro análisis revela que pudieron hacerlo en estados izquierdistas (donde el gobierno federal conservador dejó deliberadamente desprotegidas a las autoridades subnacionales de izquierda), durante los ciclos electorales subnacionales (cuando los

gobiernos recién electos hacían los nuevos nombramientos) y en municipios geográficamente adyacentes (donde intentaron controlar múltiples jurisdicciones subnacionales). Al desarrollar esos regímenes de gobernanza criminal *de facto*, los cárteles trastocaron la democracia local en una décima parte del territorio mexicano, donde vive una tercera parte de la población del país.

Nuestro estudio detallado del estallido, intensificación y transformación de las narcoguerras mexicanas, entre 1990 y 2012, brinda una nueva narrativa explicativa para los estudiosos de la narcoviolencia en México. Esta narrativa nos ayuda a identificar el impacto causal del cambio político en el estallido y la intensificación de la violencia criminal en un país que transitó de un régimen autoritario a una democracia electoral (minimalista) sin reformar el sector autoritario de seguridad ni desmantelar la conexión íntima entre los especialistas autoritarios en violencia y las organizaciones criminales. En nuestro alegato demostramos, asimismo, que los cárteles y sus socios criminales pueden convertirse en actores políticos *de facto* e intentar transformar el orden social local por medio de la violencia.

La multiplicación de las guerras criminales y la victimización de la ciudadanía (2012-2018)

Aunque el análisis del libro termine en 2012, nuestro marco teórico y hallazgos empíricos brindan las bases para comprender la proliferación de las guerras criminales y el recrudecimiento drástico de la victimización de civiles que sucedieron durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) volvió a la presidencia tras 12 años en la oposición. Una evaluación profunda de ese periodo requeriría un libro nuevo. Nuestro propósito aquí es sólo subrayar cómo la lógica política que identificamos como motor de la violencia criminal

nos ayudaría bastante a dar cuenta de su proliferación durante la presidencia de Peña Nieto.

Entre 2012 y 2018, algunos de los factores políticos y de política pública que identificamos como motores de la intensificación de la violencia durante el gobierno de Felipe Calderón no cambiaron bajo Peña Nieto.

México siguió siendo una democracia iliberal, porque las fuerzas armadas, la policía y el sistema judicial no vivieron ninguna transformación democrática de fondo y siguieron operando como enclaves autoritarios. En vez de volverse más transparentes y rendir cuentas ante controles internos y externos, las fuerzas armadas —en particular el ejército— expandieron su poder económico y político y su autonomía gracias a la continuación de la guerra contra las drogas. Y aunque la policía federal haya sufrido cambios importantes, no se volvió menos militarizada ni debió rendir más cuentas; más bien, en el contexto de la guerra contra las drogas, se militarizó cada vez más y se mantuvo sin controles adecuados.[1] Las policías estatales y municipales se mantuvieron inalteradas en todo el país, y sólo algunas ciudades excepcionales ejecutaron reformas. Además, el presidente siguió ejerciendo el control político directo de la Procuraduría General de la República. Si bien México completó la transición de un sistema judicial inquisitorial a uno adversarial (u oral) durante el periodo de Peña Nieto, el hecho de que las distintas fuerzas policiales no desarrollaran ninguna capacidad de investigación significativa le restó efectividad a la reforma judicial e incluso contribuyó a la intensificación de la violencia en los estados que inauguraron la transición hacia el nuevo sistema.[2]

Peña Nieto continuó las políticas de seguridad representadas emblemáticamente en la guerra contra las drogas. El gobierno federal aumentó la cantidad de campañas militares para atacar a los cárteles y desplegó al ejército en más sitios que su predecesor. La estrategia de decapitación de organizaciones criminales siguió dominando las intervenciones federales. Como resultado, la cantidad

de cárteles y GCO aumentó de 60 a más de 200, lo que incrementó la intensidad de la competencia criminal y de la guerra.[3] Como el presidente siguió teniendo el control estrecho de la Procuraduría General de la República y del sector de seguridad, la guerra contra las drogas y la creciente cantidad de atrocidades cometidas por las fuerzas armadas y la policía federal se mantuvieron en las sombras de la impunidad.[4] Los gobernadores siguieron teniendo el control estricto de sus procuradores y de la policía judicial y de seguridad estatales. Al igual que el presidente Calderón, Peña Nieto protegió a los gobernadores de su partido y les concedió impunidad política e inmunidad criminal siempre y cuando cooperaran con su agenda.[5] Varios gobernadores priistas y sus autoridades judiciales y policiacas usaron esos poderes excepcionales para regular el inframundo criminal y lucrar con él de maneras inéditas.[6] Algunos de los cárteles y GCO bajo su protección lanzaron ataques agresivos contra las élites políticas locales para obtener el control de poblaciones, gobiernos y territorios locales, con lo que expandieron el paisaje de la gobernanza criminal.

Ante la continuidad de las políticas de seguridad y la persistencia de los enclaves institucionales autoritarios, no es ninguna sorpresa que entre 2012 y 2018 la guerra contra las drogas provocara 80,000 homicidios asociados con guerras criminales, incluyendo guerras entre cárteles y entre el Estado y los cárteles.[7] Si añadimos los 70,000 homicidios sufridos durante el gobierno de Calderón, veremos que durante 12 años de conflictos bélicos México sufrió un total de 150 000 asesinatos, es decir, nueve veces la mediana del número total de víctimas de todas las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XX. Si añadimos el número de víctimas de otros tipos de violencia, el paisaje victimario de México se parece más a las atrocidades en masa que caracterizan a las guerras civiles. Por ejemplo, durante el gobierno de Peña Nieto, el número de desaparecidos se duplicó, hasta alcanzar la impactante cifra de

40,000.[8] Como sucede en las guerras civiles prolongadas, los periodistas y las familias de las víctimas empezaron a descubrir miles de fosas clandestinas. En 2018, el estudio más preciso estimaba la existencia de casi 2,000 de ellas.[9]

La profundización de los rasgos iliberales de la democracia mexicana sucedió al mismo tiempo que el país siguió organizando elecciones en todos los niveles de gobierno con la precisión de un reloj suizo. El país mantuvo una creciente competencia electoral en todos los niveles de gobierno; alternancia partidista en los gobiernos estatales y municipales, y descentralización política y fragmentación partidista en su estructura federal. Es muy plausible, ante la evidencia cuantitativa y cualitativa presentada en este libro para el periodo 1990-2006, que esos mecanismos políticoelectorales, que son un rasgo institucional fundamental de la democracia, hayan continuado siendo detonadores de violencia criminal a gran escala.[10] En 2018, México dio una muestra perturbadora de la asociación entre mecanismos electorales y distintas formas de violencia criminal. En un año con la mayor cantidad de elecciones estatales y municipales en la historia contemporánea, los cárteles y sus socios criminales asesinaron el mayor número de autoridades municipales y candidatos electorales hasta entonces registrado.[11] Según los hallazgos de este libro, es plausible que en muchos de esos casos, los GCO hayan logrado establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal.

Implicaciones teóricas

Más allá de México, nuestros hallazgos tienen implicaciones teóricas importantes para la manera en la que pensamos en los cárteles y GCO, el Estado, las guerras criminales y el cambio de régimen, y en políticas de seguridad para reducir la violencia criminal a gran

escala. Subrayar esas implicaciones generales puede ayudar a los estudiosos del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala a poner a prueba nuestros argumentos fuera de México y guiar a los formuladores de políticas públicas a conectar la investigación académica con la práctica gubernamental.

Los cárteles de drogas como actores políticos

Uno de los supuestos más antiguos en el campo de la criminología es que los GCO son actores apolíticos no estatales.[12] Ese supuesto ha informado el estudio del crimen organizado y la violencia criminal y ha influido en políticas de seguridad pública diseñadas por funcionarios de gobierno que suelen considerar que la violencia criminal es un problema socioeconómico o judicial, o que resulta de un régimen regulatorio prohibicionista a nivel global. Sin embargo, en este libro afirmamos que los GCO son actores políticos. Nuestro alegato no es que tengan afiliaciones partidistas: los cárteles como tales (a diferencia de los políticos profesionales, los activistas sociales y los rebeldes) no tienen ideología política ni lealtad partidista. Pero la política nacional y subnacional los afecta. De hecho, la política condiciona su conducta y estrategias. El cambio político puede presentarles amenazas u oportunidades, o ambas. Pueden tener interés en ciertos resultados políticos, y la conveniencia puede motivarlos a intervenir en procesos políticos (incluso al grado de instaurar sus propios regímenes locales de gobernanza *de facto*).

En contraste con la conceptualización común de los GCO como actores apolíticos, nuestro examen de dos décadas de narcoguerras en México reveló que el narcotráfico es una esfera profundamente política y que los regímenes políticos y la política electoral pueden determinar de forma importante la paz y la violencia en el inframundo criminal. Como demuestra nuestro análisis, el sistema de

gobernanza del régimen unipartidista mexicano estuvo inextricablemente imbricado con el desarrollo de los cárteles como jugadores importantes en la industria global del narcotráfico, y la posterior dinámica de competencia y conflicto políticos se convirtió en un factor decisivo para determinar si habría guerra o paz en la zona gris de la criminalidad. Como mostramos en los capítulos 2 y 3, la *pax mafiosa* mexicana surgió durante el régimen de partido único; la propagación de la competencia multipartidista a nivel subnacional causó el desplome de las redes informales de protección gubernamental y motivó a los cárteles a entrar en guerra. Ya durante la democracia, en el contexto de una aguda polarización política entre la derecha y la izquierda, la fragmentación partidista vertical y el conflicto partidista intergubernamental entre un presidente conservador y los gobernadores de izquierda abrieron oportunidades para que los cárteles disputaran el territorio de sus rivales en zonas donde las autoridades subnacionales de izquierda estaban desprotegidas. Al intentar desarrollar controles subnacionales asesinando funcionarios de gobierno y candidatos electorales locales, los cárteles leyeron su entorno político: agredieron a los individuos políticamente desprotegidos en estados de izquierda, y lanzaron ataques durante los ciclos electorales subnacionales y en municipios geográficamente adyacentes.

Nuestro análisis revela que la política no sólo configuró los incentivos de los cárteles para la paz o la violencia, sino que, tras un periodo prolongado de conflicto intenso, optaron por un papel activo para influir en los procesos políticos. Tras décadas de guerras, los capos mexicanos y sus socios criminales decidieron dejar de comportarse meramente como grupos de interés violentos —usando la coerción o el soborno para influir en la política pública— e intentaron obtener el control de los gobiernos municipales, su población y su territorio. Ese cambio los transformó en actores políticos *de facto*. Como describimos a detalle en el capítulo 7, los capos usaron asesinatos políticos para influir en los procesos

electorales subnacionales y colonizar los gobiernos municipales. Apropiarse las estructuras municipales les permitió tomar el control de los impuestos formales y criminales, monopolizar la violencia, regular las principales actividades económicas y controlar el flujo de información y de poblaciones en jurisdicciones subnacionales. Al convertirse en unidades de gobernanza criminal *de facto*, los cárteles y sus socios criminales se convirtieron en actores armados político-territoriales.

El hecho de que los cárteles y sus socios criminales quisieran conseguir el poder político a nivel subnacional y reconfigurar el orden social local por su necesidad de mantenerse competitivos en el control de los mercados ilícitos no debería ser tomado como prueba de que son agentes exclusivamente económicos. Más bien, lo que nuestro análisis revela es que la política y las ganancias económicas de los mercados ilícitos están imbricadas de forma endógena: la dinámica del cambio político afecta los mercados ilícitos y los sucesos en los mercados ilícitos influyen en los procesos políticos. En vez de mantener el engañoso supuesto de que los cárteles son fundamentalmente actores económicos apolíticos, necesitamos comprender mejor la lógica de esta relación dinámica de motores económicos y políticos en la zona gris de la criminalidad.

Esbozar la diferencia en las metas de los partidos políticos, los grupos rebeldes armados y los cárteles de drogas podría ayudar a identificar la manera singular en la que los GCO se convierten en actores políticos. Los rebeldes armados y los partidos políticos quieren el control nacional y el reconocimiento formal como tenedores legítimos del poder, y sus objetivos de política pública y su ideología los motivan políticamente. En contraste, los GCO y los cárteles de drogas quieren controles locales y poder ilegal *de facto* sin albergar aspiración alguna de reconocimiento formal ni legitimidad, y el impulso de maximizar sus ganancias en mercados ilícitos los motiva económicamente. No hay duda de que se trata de diferencias importantes, pero no justifican el trazado de una línea

estricta para afirmar que los GCO y los cárteles de drogas no caben en la política. Los cárteles y los GCO son actores "políticos" *de facto*.

Los agentes del Estado como actores político-criminales

Otro supuesto generalizado en el campo de la criminología es que los agentes de seguridad del Estado y los GCO operan desde esferas separadas, mutuamente excluyentes y opuestas: las fuerzas del orden contra la delincuencia.[13] Se cree que las relaciones entre el Estado y los delincuentes son de suma cero. A partir de eso, los criminólogos llevan mucho tiempo dando por supuesto que las decisiones de seguridad para enfrentar a los cárteles y otros GCO están motivadas principalmente por consideraciones técnicas (apolíticas), en particular la meta de establecer el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de un territorio dado.[14]

En contraste con esos supuestos establecidos, los hallazgos de este libro revelan la existencia de Estados multifacéticos: algunos agentes estatales sí se comportan como agentes de las fuerzas del orden y combaten a los cárteles (casi siempre con políticas militarizadas de mano dura), pero muchos otros desarrollan redes informales de protección gubernamental para el narco, y otros más desertan del Estado para dirigir los ejércitos privados de los capos. Reconocer esas múltiples caras del estado es crucial para comprender mejor a los GCO como redes de colusión entre el Estado y la delincuencia. En el caso mexicano, los miembros del ejército dirigieron la provisión informal de protección gubernamental para los cárteles durante los años ochenta (capítulo 2); miembros de élite del ejército desertaron para crear Los Zetas, la poderosa milicia privada del Cártel del Golfo, a finales de los años noventa (capítulo 3), y los batallones militares tuvieron un papel primordial en la guerra contra las drogas del gobierno federal a finales de los dosmil (capítulo 5).

No reconocer las múltiples caras del Estado —en este caso, del ejército— puede generar una comprensión simplista de los mercados ilícitos y de los actores clave involucrados en las guerras criminales. Eso puede resultar particularmente dañino cuando los propios formuladores de políticas públicas no reconocen que el Estado es un actor multifacético y heterogéneo.

Si bien los formuladores de políticas públicas tienen incentivos para presentarse como actores estatales weberianos que intentan establecer el monopolio de la violencia en el territorio nacional, nuestra evidencia de los capítulos 4, 5, 6 y 7 revela que la afiliación partidista, más que la eficiencia técnica, fue un motor clave de la estrategia militar durante la guerra contra las drogas. Reconociendo las importantes investigaciones académicas que han demostrado que la militarización de la intervención federal[15] y el uso de la estrategia de decapitación de organizaciones criminales[16] provocaron el recrudecimiento de la violencia, presentamos evidencia exhaustiva que demuestra que la politización de la intervención es otro factor crucial que explica *1)* el recrudecimiento de la violencia y *2)* por qué éste fue desigual entre regiones subnacionales. Esos hallazgos sugieren que en un contexto donde las primeras élites democráticamente electas tras un largo periodo autoritario no reforman la infraestructura institucional autoritaria que permite que los presidentes usen al ejército y a la policía para propósitos partidistas, la dinámica de la competencia electoral y los incentivos electorales pueden motivar a las autoridades nacionales a politizar la aplicación de la ley, dejar desprotegidos a sus enemigos políticos subnacionales y luego culparlos por el recrudecimiento de la violencia.

Tanto la naturaleza multifacética del Estado como el reconocimiento de que ciertos incentivos electorales funcionan como motores de la aplicación de la ley demuestran que la clásica definición weberiana del Estado no siempre puede usarse para describir lo que de hecho son los Estados ni aquello a lo que aspiran

los agentes estatales que sean. Una implicación importante de reconocer las múltiples caras del Estado es que la afirmación generalizada de que los cárteles y los GCO existen donde no hay presencia estatal pierde sustento teórico y empírico. En vez de ausencia del Estado, nuestro análisis sugiere buscar redes entre el Estado y la delincuencia que permitan la existencia de la zona gris de la criminalidad y GCO. Otra implicación es que en el caso de los agentes estatales que no se coluden con la delincuencia, sino que la combaten, nuestro análisis sugiere que ya no deberíamos suponer que sus acciones están basadas en la eficiencia técnica ni en el objetivo de monopolizar la violencia. Como ha dejado claro este libro, necesitamos explorar los motivos políticos que guían la aplicación de la ley, en particular en momentos de polarización política.

Transiciones democráticas y la zona gris de la criminalidad

La mayor parte del cuerpo de estudios sobre transiciones de regímenes autoritarios a la democracia en las ciencias sociales ignora el posible impacto del cambio de régimen en la zona gris de la criminalidad y los GCO.[17] Al distinguir entre duros y reformistas, los estudiosos de las transiciones democráticas han reconocido la importancia del sector de la seguridad —en particular de las fuerzas armadas— en la negociación del cambio de régimen. Sin embargo, no han reconocido el importante papel que esos especialistas autoritarios en violencia pueden tener en el funcionamiento del inframundo criminal. Ignorar el nexo entre la represión y la delincuencia puede ser una omisión importante, en especial porque algunos de los principales estudiosos de las transiciones democráticas se han convertido en fuertes proponentes de conceder

leyes de amnistía a los especialistas autoritarios en violencia para disuadirlos de socavar la democracia.

Una de las lecciones clave de este libro es que cuando las élites posautoritarias generan transiciones "minimalistas" a la democracia —cuando los países simplemente adoptan la competencia electoral multipartidista como un mecanismo para elegir dirigentes políticos, sin transformar las instituciones y prácticas autoritarias judiciales y de seguridad— permiten que los especialistas autoritarios en violencia sigan teniendo un papel clave en el inframundo criminal y se conviertan en actores cruciales en la producción de violencia durante la democracia. El "electoralismo" —si usamos el famoso término que Karl acuñó para la transición electoral "minimalista" de El Salvador—[18] o la democracia iliberal pueden allanar el camino para la asociación íntima de las elecciones democráticas con la violencia criminal. Como demuestra el caso mexicano, no reconocer el papel doble de los especialistas autoritarios en violencia como represores y actores criminales prominentes —y no adoptar políticas antiimpunidad para exponerlos y castigarlos— puede tener consecuencias devastadoras para el desarrollo de una sociedad democrática pacífica. Si bien las leyes de amnistía pueden brindar estabilidad política a los países que transitan de un régimen autoritario a la democracia, al concederles impunidad a los especialistas autoritarios en violencia, esas medidas pueden facilitar la mutación de la violencia política (durante la autocracia) en violencia criminal (durante la democracia).

Las guerras criminales no son guerras civiles

A pesar de la influyente propuesta de Collier de que las rebeliones armadas deberían considerarse actividades cuasicriminales,[19] durante las últimas dos décadas, los estudiosos de las guerras civiles han argumentado a favor de distinguir entre grupos armados

rebeldes y GCO, y de tratar las guerras civiles y las criminales como fenómenos distintos.[20] Nuestro estudio a fondo de los cárteles mexicanos sugiere que, en comparación con los grupos rebeldes armados, los GCO tienen objetivos diferentes, se enfrentan a limitaciones distintas y suelen adoptar estrategias de gobernanza disímiles.

Mientras que los grupos rebeldes armados involucrados en guerras civiles tienen ideologías políticas bien definidas e intentan derrocar al gobierno nacional y convertirse en gobernantes políticos a nivel nacional,[21] los cárteles y los GCO no tienen ideologías putativas y en general intentan establecer controles monopólicos de mercados ilícitos. Cuando los conflictos por esos mercados se vuelven demasiado intensos, los cárteles y los GCO pueden expandir sus horizontes —como lo demuestra el caso mexicano— e intentar obtener el poder político subnacional *de facto* para ayudar a sus objetivos económicos. Sin embargo, las ambiciones políticas de los actores revolucionarios armados y los actores criminales son diferentes por razones estructurales. Los grupos rebeldes armados libran guerras cuyos actores están constreñidos por las leyes bélicas y suelen participar en acuerdos de paz y convertirse en organizaciones políticas legales al terminar el conflicto. En contraste, los cárteles de droga y los GCO y sus ejércitos privados libran conflictos territoriales donde las normas internacionales no aplican, y los cárteles y sus socios criminales no pueden convertirse en partidos políticos formales con representación parlamentaria. Eso significa —como demostró el caso de Los Caballeros Templarios en Michoacán— que los cárteles y los GCO suelen tener miras más cortas que los rebeldes y rara vez se convierten en bandidos estacionarios o en proveedores de bienes públicos.[*1] Con ese horizonte más corto, los cárteles y los GCO tienden a ser más predatorios que los rebeldes, incluso cuando tienen el control monopólico de la violencia en un territorio dado.

Nuestros hallazgos también sugieren que el papel que tienen el Estado y los civiles en las guerras criminales es significativamente distinto al que cumplen en las guerras civiles. Por un lado, los Estados y los grupos rebeldes armados en las guerras civiles son actores opuestos en una relación de suma cero: todo lo que los rebeldes logren será a expensas del Estado.[22] En el caso de las guerras criminales, como argumentamos enfáticamente, los GCO necesitan cierto nivel de protección estatal informal, incluso si a la vez se equipan para librar batallas de suma cero contra otros agentes del Estado. Por otro lado, mientras que el apoyo civil representa un recurso fundamental para los grupos rebeldes armados en una guerrilla asimétrica,[23] no es un factor para los GCO en guerras criminales. De hecho, la protección del Estado, más que el apoyo de los civiles, es la fuente principal de poder en la zona gris de la criminalidad. Cuando los GCO intentan desarrollar regímenes subnacionales de gobernanza criminal, obtener la protección de algunos agentes estatales es crucial para combatir a los agentes del orden "limpios" y para someter a la población civil.

La ciencia política del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala

En este libro afirmamos que los grupos del crimen organizado sólo pueden existir y prosperar si tienen acceso a cierto nivel de protección estatal, en particular de parte de especialistas estatales en violencia. Dado que los regímenes políticos definen cómo se distribuye el poder estatal y cómo se usa la coerción del Estado, la política es un determinante clave del ascenso del crimen organizado y un motor crucial de la paz y la guerra en la zona gris de la criminalidad. Durante la última década, los estudiosos del crimen organizado en Latinoamérica han argumentado que necesitamos reconocer las distintas formas de interacción entre agentes estatales

y GCO,[24] pero en este libro intentamos dar un paso más al evaluar cómo los regímenes políticos, los cambios de régimen y la política electoral pueden influir en el equilibrio de poder en la zona gris de la criminalidad y definir los prospectos de paz y violencia en el inframundo criminal.

Al ignorar las bases políticas del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala que este libro ha tratado de mostrar, los académicos son proclives a introducir sesgos importantes en sus explicaciones de la guerra y la paz en el inframundo criminal. De ninguna manera estamos proponiendo una explicación monocausal (política) de las guerras criminales. Más bien, lo que proponemos es el desarrollo de un cuerpo de estudios teórico y empírico que permita probar sistemáticamente el impacto probable de los regímenes políticos, el cambio político y la política electoral en la violencia criminal a gran escala. Mientras que los sociólogos han logrado demostrar que los cambios en la cohesión comunitaria pueden ser un motor importante de la violencia criminal y los economistas han demostrado que los cambios en el costo de oportunidades y en la aplicación de la ley pueden motivar a los individuos a cometer crímenes, en la ciencia política estamos en las primeras etapas de establecer el papel clave que pueden tener los cambios en las condiciones político-electorales al delimitar los contornos de la paz y la violencia en el inframundo criminal.[25] Por medio de un análisis sistemático del estallido y el recrudecimiento de la narcoviolencia en México durante la transición del régimen de partido único a la democracia iliberal multipartidista, este libro ha intentado contribuir al desarrollo de una nueva ciencia política del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala.

Implicaciones en políticas públicas

¿Cómo puede influir en la política de seguridad democrática la ciencia política del crimen organizado?

Desarrollar una teoría política del crimen organizado y la violencia criminal a gran escala puede tener importantes implicaciones de política pública para el desarrollo de políticas de seguridad alternativas en las democracias. Exploremos tres de ellas.

Una implicación de política pública crucial que se sigue de entender a los GCO como redes de colusión entre el Estado y la delincuencia es que al combatir el crimen organizado —o al intentar abatir la narcoviolencia en países como México—, los gobiernos deberían concentrarse en desmantelar esas redes usando la inteligencia y la acción judicial más que políticas militarizadas de mano dura y combate militar abierto.[*2] Como sugieren nuestros hallazgos, más que concentrarse en los capos, las élites democráticas deberían concentrarse en identificar y remover especialistas autoritarios en violencia que estén en el centro de las redes entre el Estado y la delincuencia. Se trata de miembros del ejército o de la policía que usan sus puestos de poder para brindar protección gubernamental informal o de desertores que se convierten en actores importantes en el desarrollo de milicias privadas para librar conflictos territoriales. Al exponer y castigar a esos especialistas estatales en violencia por sus violaciones graves a los derechos humanos, las élites democráticas pueden debilitar a los GCO y reducir el tamaño de la zona gris de la criminalidad, incluso si la colusión no está totalmente comprobada.

Una segunda implicación importante es que al diseñar políticas públicas para contener guerras criminales y violencia criminal a gran escala, los formuladores de políticas públicas deberían concentrarse en crear reformas institucionales que eviten que los presidentes y las autoridades ejecutivas usen a las agencias de seguridad —incluyendo a las fuerzas armadas y a la policía— y al sistema judicial

para fines partidistas. Como demuestra la experiencia mexicana, un elemento clave de esta reforma sería despolitizar la aplicación de la ley y a la vez volver las fuerzas de seguridad más transparentes y sujetas a la supervisión civil. Cuando el presidente Calderón subió al poder, los mecanismos institucionales autoritarios que habían permitido que los presidentes controlaran al ejército, la policía y el sistema judicial durante el régimen de partido único estaban intactos. Esa concentración persistente de poder en las manos del presidente le permitió a Calderón politizar la guerra contra las drogas. Como demuestra la experiencia comparativa, los presidentes electos democráticamente no renuncian con facilidad a esos poderes; sólo se logran pesos y contrapesos efectivos por medio de la movilización activa de las fuerzas de la oposición, las organizaciones de la sociedad civil y las familias de las víctimas de la brutalidad militar y policiaca.

Por último, el estallido de guerras criminales y el recrudecimiento grave de la narcoviolencia conforme México transitaba de un régimen de partido único a una democracia multipartidista nos dan una dura lección: cuando las nuevas élites democráticas no reforman las fuentes autoritarias de poder coercitivo estatal y dejan intacto un largo historial de impunidad estatal por violaciones graves a los derechos humanos —como hicieron las élites políticas mexicanas en 2000—, es probable que las instituciones democráticas queden íntimamente entrelazadas con el crimen organizado y que prácticas democráticas clave como la competencia electoral, la alternancia partidista y la descentralización y fragmentación del poder político se conviertan en detonantes de guerras criminales y violencia criminal a gran escala. Si bien reconocemos que mejorar las condiciones económicas y aumentar la cohesión comunitaria puede ayudar bastante a reducir los prospectos de violencia criminal a gran escala en las nuevas democracias, este libro ha tratado de mostrar de forma enfática que regular el uso del poder coercitivo de los

especialistas estatales en violencia puede ser igual de importante para construir democracias pacíficas.

*1 Recordemos que la influyente discusión de Olson (*op. cit.*) de cuando los delincuentes se convierten en bandidos estacionarios y proveedores de bienes públicos con horizontes a largo plazo e "intereses integrales" en las comunidades en las que viven es simplemente una metáfora criminal que no necesariamente refleja la realidad del crimen organizado.

*2 La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) lleva proponiendo esta estrategia en Guatemala desde 2007, con un éxito asombroso. Para una discusión detallada al respecto, ver Beltrán, *op. cit*.

Apéndice A

Base de datos
Violencia Criminal en México (VCM)

Descripción general

Violencia Criminal en México (VCM) es una base de datos original basada en periódicos que registra homicidios y otros sucesos violentos (secuestros, atentados y amenazas de muerte) que pueden atribuirse a los conflictos en la industria del narcotráfico mexicana y que sucedieron entre diciembre de 1994 y diciembre de 2012. En general, esos sucesos involucran conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles. Cabe señalar que usamos la categoría más genérica de "violencia criminal" porque —como explicamos en este libro— entre 2006 y 2012 los cárteles de drogas se escindieron en múltiples organizaciones criminales relacionadas que ampliaron su gama de actividades ilícitas más allá del narcotráfico.

La VCM brinda un conteo de homicidios atribuibles a grupos del crimen organizado (GCO) en México durante la presidencia de Ernesto Zedillo (diciembre de 1994-diciembre de 2000), Vicente Fox (diciembre de 2000-diciembre de 2006) y Felipe Calderón (diciembre de 2006-diciembre de 2012).

Si bien el gobierno mexicano genera datos confiables sobre homicidios, las estadísticas oficiales no distinguen entre homicidios cometidos por delincuentes comunes y los cometidos por GCO. Como nos interesa analizar la violencia del crimen organizado, hicimos una

revisión sistemática de los principales periódicos mexicanos para documentar la violencia causada por conflictos en los que hubiera GCO involucrados. Sin duda, no se trata de un censo que mida el universo de homicidios asociados con organizaciones criminales, sino una recolección de datos que usa los principales periódicos mexicanos para hacer una aproximación de la intensidad de la violencia en las distintas regiones geográficas, minimizando las distintas fuentes de sesgo. Como la intensidad de la violencia varió bastante entre sexenios presidenciales, separamos la recolección de datos en dos periodos de tiempo (1994-2006 y 2007-2012) y seguimos distintas estrategias de recolección.

Para el periodo 1994-2006, la VCM contiene información de 4 257 homicidios asociados con conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles reportados en tres periódicos mexicanos: *Reforma* (1994-2006), *El Universal* (1994-2006) y *El Financiero* (1997-2006). El *Reforma,* con sede en la Ciudad de México y Monterrey, y con una amplia cobertura del centro y el norte de México, es la fuente de información diaria sobre narcotráfico más especializada de México.[1] *El Universal* tiene buena cobertura del centro de México y la costa del Pacífico y la del Golfo, y *El Financiero* cubre la región centro. Los tres periódicos juntos brindan una cobertura suficiente del sur. Aunque la VCM no brinde un censo de la narcoviolencia durante este periodo, minimiza cualquier sesgo geográfico significativo.

La recolección de datos la realizaron a codificadores humanos y sucedió en 2009 y 2010. Trejo y Ley diseñaron un formato básico para que los codificadores registraran información específica sobre cada nota sobre violencia relacionada con drogas y crimen organizado. Ley entrenó a los codificadores y supervisó el proceso de recolección de datos, realizado por ella misma (hispanohablante nativa) y dos estudiantes de ciencias políticas a nivel licenciatura también hispanohablantes nativos: Mario Moreno (Universidad de Duke) y Valeria Ramírez (CIDE). La mayor parte de la recolección de

datos se llevó a cabo en la Ciudad de México y el equipo estuvo en comunicación permanente.

Para el periodo 2007-2012, la VCM contiene información sobre 21 815 homicidios asociados con conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles reportados en el *Reforma*. Dado el aumento significativo de la violencia y el aumento correspondiente de las notas periodísticas, fue prácticamente imposible extender la recolección de datos usando los tres periódicos que habíamos usado para el periodo anterior y recurriendo exclusivamente a codificadores humanos. Decidimos optar por el *Reforma* como nuestra fuente principal, porque es el periódico con la cobertura nacional más amplia y el que desarrolló equipos especializados de reporteros para cubrir la guerra contra las drogas y sus efectos durante el gobierno del presidente Calderón. También decidimos seguir usando codificadores humanos —en vez de la identificación automatizada de datos— por dos razones principales: *1)* para ser consistentes a lo largo de todo nuestro proceso de recolección de datos y *2)* para comprender a fondo los cambios constantes en las estrategias de cobertura resultantes del aumento drástico de la narcoviolencia, como describimos más adelante.

La recolección de datos se llevó a cabo en la Ciudad de México entre 2011 y 2012. Trejo y Ley supervisaron la recolección de datos, realizada por Ley, Ramírez y dos codificadores nuevos: Francisco Orta y Alejandro Sanders, ambos hispanohablantes y estudiantes de ciencias políticas a nivel licenciatura en el CIDE y el ITAM, respectivamente.

A pesar de la cobertura amplia y especializada del *Reforma*, conforme se desarrollaba la guerra contra las drogas, los editores y reporteros fueron víctimas de amenazas de muerte. Tal violencia no fue un hecho aislado del *Reforma*, sino un fenómeno más generalizado que afectó a la prensa mexicana y convirtió al país en uno de los más peligrosos para el periodismo durante ese periodo.[2] Los periódicos siguieron distintas estrategias para lidiar con la

violencia. Algunos dejaron de cubrir la narcoviolencia, mientras que otros, como el *Reforma*, siguieron reportándola, pero dejaron de firmar las notas, dieron menos detalles y evitaron reportar los nombres de criminales u organizaciones, o les dieron menos visibilidad a las notas pasándolas de la primera plana a las páginas interiores.[3] Sin embargo, en el clímax de la violencia, alrededor de 2011, el *Reforma* redujo significativamente la cantidad de notas durante algunos meses. Luego, en 2012, al acercarse las elecciones presidenciales, también pasó a concentrarse en sucesos relacionados con las campañas. De todos modos, nuestra recolección de datos nos permitió medir la intensidad de la violencia en distintas regiones geográficas, de acuerdo con el propósito del libro.

Como hay razones para creer que la violencia contra los periodistas afectó la cobertura del *Reforma* durante algunos meses, complementamos nuestro análisis del periodo de Calderón usando una base de datos oficial generada por la Oficina de la Presidencia que cubre todos los homicidios asociados con conflictos entre cárteles y entre el Estado y los cárteles de 2006 a 2011. A partir de información militar y policiaca, el gobierno creó ese instrumento único que publicó al terminar el gobierno de Calderón. Investigadores del CIDE obtuvieron una versión más completa de esa base de datos y la pusieron a disposición del público en diciembre de 2018.[4]

Para revisar nuestros resultados estadísticos basados en datos de la VCM para el periodo 2006-2012, corrimos todas las pruebas usando los datos de la Oficina de la Presidencia. La mayoría de los resultados —y prácticamente todos los que probaban nuestras hipótesis— se mantuvieron intactos.

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Determinar si un suceso violento podría clasificarse como asociado con la narcoviolencia o con la violencia del crimen organizado fue relativamente sencillo cuando la nota periodística brindaba información detallada del nombre de la organización involucrada e información contextual importante sobre el suceso. Eso sucedía en general durante el periodo 1994-2006 y durante los primeros años de la guerra contra las drogas. Conforme recrudecía el conflicto —y, probablemente, conforme los periodistas y reporteros empezaron a recibir amenazas de muerte—, la información se volvió más críptica y, por lo tanto, fue más difícil clasificar correctamente los sucesos.

Cuando la nota periodística no atribuía claramente la responsabilidad de un suceso violento a ninguna organización criminal específica ni a conflictos de fuerzas estatales contra organizaciones criminales, clasificamos el suceso como parte de la narcoviolencia o de la violencia de GCO si el ataque mostraba por lo menos dos de las siguientes características:

a) uso de armas de asalto,
b) múltiples heridas de bala,
c) tiro de gracia,
d) señales de tortura,
e) decapitación u otros indicios de mutilación,
f) mensajes dejados en o junto al cuerpo.

Apéndice B

Base de datos Ataques Criminales Contra Autoridades Públicas en México (ACAM)

Ataques Criminales Contra Autoridades Públicas en México (ACAM) es una base de datos original que creamos basándonos en notas periodísticas sobre ataques criminales contra autoridades de gobierno, candidatos electorales y activistas de partidos políticos perpetrados entre 1995 y 2012. La información de la ACAM proviene de un análisis sistemático de ocho periódicos nacionales, 18 subnacionales y dos semanarios especializados en narcotráfico y crimen organizado, presentados en la tabla B.1.

A diferencia de otras bases de datos sobre violencia política que se concentran exclusivamente en el asesinato de alcaldes, la ACAM mide los ataques letales contra autoridades locales, candidatos electorales y activistas de partidos políticos. Además, a diferencia de otras bases de datos que sólo miden homicidios, la ACAM brinda información detallada de una amplia gama de ataques, incluyendo homicidios, atentados, amenazas de muerte públicas y secuestros.

Seguimos criterios estrictos que nos permitieron verificar la participación de grupos del crimen organizado (GCO) en tales sucesos.

En primer lugar, atribuimos un ataque al crimen organizado cuando por lo menos dos fuentes (el *Reforma* y otra fuente nacional o local) nombraban a un GCO específico como el perpetrador.

En segundo lugar, en el caso de los homicidios, cuando las notas periodísticas no incluían el nombre del GCO involucrado, recurrimos a tres indicadores asociados con el *modus operandi* de los cárteles de drogas y sus socios criminales para incluir el suceso en la base de datos: *a)* el uso de armas de asalto en el homicidio; *b)* señales de tortura y violencia brutal (por ejemplo, "encobijados" o mutilados), y *c)* mensajes dejados en los cuerpos. El tipo de arma de asalto usada también fue un indicador importante para incluir un ataque en nuestra base de datos.

TABLA B.1 *Periódicos nacionales y subnacionales para la recolección de datos*

Tipo	**Estado**	**Fuente**
Nacional		*Reforma***
		El Universal
		La Jornada
		*Proceso**
		Milenio
		Excélsior
		Crónica
		El Economista
		El Sol
Local	Baja California	*Zeta de Tijuana**
	Campeche	*La Tribuna de Campeche*

Tipo	Estado	Fuente
	Coahuila	*El Siglo de Torreón*
		El Zócalo
		Vanguardia
	Chihuahua	*El Heraldo de Chihuahua*
		El Norte de Ciudad Juárez
		El Diario
	Durango	*La Voz de Durango*
		El Siglo de Durango
	Guerrero	*La Jornada Guerrero*
		El Sur de Acapulco
	Jalisco	*La Jornada Jalisco*
	Michoacán	*Cambio de Michoacán*
		La Jornada de Michoacán
	Sinaloa	*Noroeste*
	Sonora	*El Imparcial*
	Tabasco	*Tabasco Hoy*
		Diario Avance de Tabasco

** Fuente principal
* Semanarios especializados en cubrir el narcotráfico y el crimen organizado. Cabe señalar que *Zeta*, de Tijuana, ofrece una cobertura exhaustiva del crimen

Tipo	Estado	Fuente

en el estado de Baja California, pero también publica noticias sobre el resto del país.

En tercer lugar, en el caso de las amenazas de muerte públicas, sólo incluimos el suceso en nuestra base de datos si la amenaza de GCO contra autoridades públicas o candidatos electorales resultó en una de tres acciones: *1)* los candidatos se vieron forzados a abandonar la competencia electoral; *2)* los partidos políticos reconocieron explícitamente que no habían logrado presentar candidatos para un puesto específico, y *3)* las autoridades públicas se vieron forzadas a renunciar o a mudarse de su municipio. Cuando las amenazas no cumplían con esos criterios, no las incluimos en la base de datos.

Cabe señalar que, como explicamos en el capítulo 6, los GCO hacen dos tipos de amenazas contra las autoridades de gobierno y los candidatos electorales: privadas y públicas. Las amenazas privadas son muy difíciles de medir y, aunque los periódicos reporten algunas de ellas, decidimos no incluirlas en nuestra base de datos para evitar una fuente importante de error de medición. Cuando un alcalde o un candidato electoral se colude con GCO, tendría incentivos para decir que lo hizo bajo amenaza. Sin evidencia pública, sería muy difícil corroborar si la coerción existió en realidad. En contraste, las amenazas públicas son más fáciles de corroborar, porque los GCO tienen incentivos para publicitarlas mediante mensajes dejados en víctimas (por ejemplo, los encobijados incluyen mensajes) o colgando mantas con sus mensajes en lugares públicos (por ejemplo, en puentes). Como explicamos antes, a pesar de la publicidad, restringimos los casos de amenazas públicas a aquellos que de hecho provocaron la renuncia de funcionarios de gobierno o candidatos electorales locales de sus actividades profesionales.

Basándose en esos criterios, nuestros codificadores se apegaron a la siguiente rutina como parte del proceso de generación de datos. Empezaron con la revisión de los ocho periódicos nacionales para hacer un conteo inicial de ataques letales dirigidos contra políticos. La evaluación sistemática se ejecutó usando Infolatina. Cuando esas notas no brindaban suficiente información, usamos periódicos subnacionales, que normalmente hacían seguimientos exhaustivos en el caso de ataques contra políticos locales. Esos seguimientos se publicaban unos meses tras el ataque y a veces incluían información de la investigación de la procuraduría estatal. Cuando encontramos inconsistencias entre las dos fuentes, buscamos información adicional que nos permitió determinar claramente la participación del crimen organizado en los ataques. Si no encontramos suficiente información detallada para verificar una fuente de información, excluimos el suceso.

En el caso de ataques de alto perfil contra autoridades de gobierno y candidatos electorales, los sesgos en los datos debidos a la autocensura de la prensa mexicana no fueron una preocupación importante. Los ataques contra las autoridades de gobierno y candidatos electorales rara vez pasan desapercibidos y suelen hacerse públicos debido a sus implicaciones políticas. Como señalamos, pudimos encontrar y realizar seguimientos exhaustivos en periódicos subnacionales para complementar o verificar la información.

En general, el uso de múltiples fuentes de información —nacionales y subnacionales— maximiza la precisión de nuestra medida de ataques criminales de alto perfil, al mismo tiempo que minimiza las fuentes de sesgo geográfico.

Trejo y Ley diseñaron un formato para la recolección de datos y Ley coordinó el proceso. La recolección de datos se llevó a cabo durante 2014 y 2015. Ley recabó algunos de los datos y entrenó a dos estudiantes de licenciatura para que participaran en el proceso: Magdalena Guzmán (en ese entonces estudiante de ciencias políticas

a nivel licenciatura en la Universidad de Notre Dame) y Elizabeth Orozco (en ese entonces estudiante de derechos humanos a nivel licenciatura en el Claustro de Sor Juana).

Apéndice C

Capítulo 2. Modelos de regresión multivariada (pruebas de robustez)

Tablas disponibles en línea en: www.cambridge.org/VotesDrugsandViolence

- TABLA C.1 Modelos con competencia electoral municipal (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)
- TABLA C.2 Modelos con distintas especificaciones de alternancia partidista subnacional (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)
- TABLA C.3 Modelos con factores explicativos adicionales (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)
- TABLA C.4 Modelos de efectos fijos (logaritmo de la población como variable de exposición)
- TABLA C.5 Modelos con muestras divididas según región geográfica (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)

TABLA C.6 Modelos con transformación binaria de la variable dependiente (modelos logísticos)
TABLA C.7 Modelos con conteos positivos de la variable dependiente (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)

Apéndice D

Capítulo 4. Modelos de regresión multivariada (pruebas de robustez)

Tablas disponibles en línea en: www.cambridge.org/VotesDrugsandViolence

TABLA D.1 Prueba de robustez usando datos del gobierno, 2007-2012 (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)

TABLA D.2 Prueba de robustez incluyendo estatus municipal de Subsemun, 2008-2012 (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)

TABLA D.3 Alternancia partidista según el partido en la gubernatura, 2007-2012 (modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de la población como variable de exposición)

Apéndice E

Capítulo 4. Experimento natural (información adicional)

Michoacán y Jalisco

Como se muestra en el mapa 4.2 en el capítulo 4, usamos municipios localizados en la frontera estatal entre Michoacán y Jalisco para aislar el posible impacto de la fragmentación vertical partidista en la violencia criminal. La tabla E.1 reporta información sobre esas dos regiones en varias dimensiones. Los datos revelan que los municipios fronterizos comparten muchas similitudes y constituyen una región homogénea que casualmente está separada por fronteras estatales. Cabe señalar, de nuevo, que la tabla reporta información que podría no ser directamente relevante para el estudio de la violencia entre cárteles, pero que de cualquier manera nos ayuda a argumentar que estamos comparando municipios que conforman una región autocontenida debido a ciertas similitudes geográficas, sociodemográficas, culturales y económicas.

La región occidental de Tierra Caliente (en Michoacán) y el sureste de Jalisco conforman una zona homogénea con raíces profundas en el movimiento cristero (las milicias rurales católicas que lucharon contra las leyes anticlericales resultantes de la

Revolución mexicana de 1910 y la Constitución de 1917).[1] Como se ilustra en la tabla E.1, se trata de una zona relativamente elevada y los municipios en ambas regiones son relativamente cercanos a la capital de sus estados respectivos. Aunque los municipios michoacanos estén más poblados que los jaliscienses, casi la mitad de la población a ambos lados de la frontera vive en localidades rurales y es predominantemente católica. Aproximadamente dos quintas partes de la población de las dos regiones trabaja en la agricultura, y el resto, en actividades de servicios. Una tercera parte de la población a ambos lados de la frontera vive en condiciones de pobreza y los niveles de desigualdad en las dos regiones son prácticamente idénticos. Los municipios del sureste de Jalisco recaudan más ingresos fiscales que los del occidente de Michoacán, pero ambas regiones dependen en gran parte de las transferencias fiscales federales.

TABLA E.1 *Comparación de municipios fronterizos de Michoacán y Jalisco*

Características	**Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Jalisco (municipios fronterizos)**
Geográficas		
Altitud*	965.71	1 012.86
Medida en metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.)		
Fuente: Inegi		
Distancia de la capital del estado*	166.64	130.30

Características	**Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Jalisco (municipios fronterizos)**
Distancia lineal (km)		
Distancia de la capital del estado*	227.51	177.96
Distancia en coche (km)		
Sociodemográficas		
Población municipal, 2010*	30 325.86	20 341.15
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de población indígena, 2010*	1.03	0.20
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% jóvenes, 15-34 años de edad, 2010*	55.47	51.55
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% hogares monoparentales, 2010*	21.09	23.03
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
Proporción de sexos, 2010*	99.44	97.70
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Jalisco (municipios fronterizos)
% de migrantes internacionales, 2010*	2.74	3.31
Mexicanos que fueron migrantes internacionales en 2005, pero fueron contados en el censo de 2010		
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de población viviendo en localidades rurales, 2010*	40.96	49.09
Localidades con 2 500 habitantes o menos		
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de católicos, 2010	94.65	96.51
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
Económicas		
Pobreza, 2010*	29.90	28.52
Fuente: Conapo, Índice de Marginalidad 2011, reescalado 0-100		
Índice de Gini de desigualdad,	0.41	0.40

Características	**Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Jalisco (municipios fronterizos)**
2010*		
Fuente: Coneval, 2012		
% de población empleada en la agricultura, 2010*	37.44	40.93
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de ingresos municipales de los impuestos locales, 2007-2011*	2.20	4.26
Fuente: Inegi, Estadística de Finanzas Públicas		
Políticas		
Partido del gobernador	PRD	PAN
	(2007-2011)	(2006-2011)
% de municipios perredistas en la muestra**	2005-2007: 42.86	2007-2009: 0
Fuente: Institutos electorales estatales	2008-2011: 85.71	2010-2012: 0
	Promedio: 64.28	**Promedio: 0**
% de municipios priistas en la muestra**	2005-2007: 28.57	2007-2009: 42.86
Fuente: Institutos electorales estatales	2008-2011: 14.28	2010-2012: 57.14

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Jalisco (municipios fronterizos)
	Promedio: 21.42	**Promedio: 50**
% de municipios panistas en la muestra**	2005-2007: 28.57	2007-2009: 57.14
Fuente: Institutos electorales estatales	2008-2011: 0	2010-2012: 42.86
	Promedio: 14.28	Promedio: 50
Actividad del narco		
Presencia de cárteles y conflictos entre cárteles	La Familia Michoacana	Cártel de Sinaloa
	Cártel de Sinaloa	Los Zetas
Región de narcotráfico	SÍ	SÍ
Erradicación de cultivo de marihuana, 2007-2010 (hectáreas)*	189.65	53.71
Fuente: Sedena, 2015		
Erradicación de cultivo de amapola, 2007-2010 (hectáreas)*	1.43	0.003
Fuente: Sedena, 2015		
Narcohomicidios 2008-2011	77	40
Fuente: base de datos VCM		

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Jalisco (municipios fronterizos)

* Media regional (sólo incluye los municipios bajo análisis).
**La muestra incluye los municipios bajo análisis mostrados en el mapa 4.1 de este libro.

La Familia Michoacana había sido el cártel dominante en el lado michoacano de la frontera, mientras que, en el jalisciense, primero fue el Cártel de Sinaloa y luego organizaciones escindidas de él.[2] Sin embargo, para 2010, los municipios de ambos lados de la frontera estaban inmersos en grandes conflictos territoriales: La Familia Michoacana contra el Cártel de Sinaloa en el lado michoacano y los grupos escindidos del Cártel de Sinaloa contra Los Zetas en el lado jalisciense.

Como muestran los datos en la tabla E.1, esas dos regiones son productoras de marihuana, pero el cultivo es mucho mayor en los municipios michoacanos que en los jaliscienses. Eso no debería preocupar demasiado, porque una parte importante de la marihuana producida en la Tierra Caliente michoacana se traficaba por Jalisco hacia Tijuana, lo que esperaríamos que hubiera generado más violencia entre cárteles en el lado jalisciense.

Políticamente, una diferencia importante entre ambas regiones es que de 2008 a 2011, los municipios del occidente de Michoacán estuvieron bajo un gobernador perredista, mientras que los municipios del sureste de Jalisco tenían un gobernador del PAN. Como lo muestra la tabla E.1, el paisaje político de los municipios era otra diferencia política importante. Mientras que en Michoacán, el PRD (64.28%) y el PRI (21.42%) eran las fuerzas políticas dominantes y el PAN tenía una presencia limitada (14.28%), en Jalisco, el PAN (50%) y el PRI (50%) eran las dos fuerzas principales,

mientras que el PRD tenía una presencia nula (0%). Usando las categorías de distribución partidista usadas en este libro, eso significa que la mayoría de los municipios michoacanos pertenecían a los casos PAN-PRD-PRD y PAN-PRD-PRI. En contraste, todos los casos en Jalisco pertenecían a las categorías PAN-PAN-PAN y PAN-PAN-PRI.

En términos de violencia criminal, una diferencia importante entre las regiones es que entre 2008 y 2011, los municipios del occidente de Michoacán sufrieron una cantidad significativamente mayor de narcohomicidios que sus municipios vecinos en Jalisco. Como discutimos en este libro, después de aislar la fragmentación partidista vertical como un factor distintivo importante de municipios casi idénticos separados por fronteras estatales, atribuimos las diferencias en los ataques a distintos patrones de fragmentación partidista. En primer lugar, a pesar de múltiples similitudes, los municipios de esa región pertenecían a estados con gobernadores diferentes. Los municipios michoacanos pertenecían a un estado donde el gobierno federal conservador estaba inmerso en un conflicto político importante con un gobernador de izquierda y, como resultado, la violencia entre cárteles aumentó de forma significativa. En contraste, los municipios de Jalisco pertenecían a un estado donde el gobierno federal conservador y el gobernador también conservador cooperaron estrechamente para controlar la violencia entre cárteles.[3] En segundo lugar, de manera consistente con nuestros hallazgos estadísticos, la microcomparación transfronteriza confirma que dentro de los estados izquierdistas, los municipios perredistas y priistas sufrieron una probabilidad de ataques más alta que los panistas.

Un experimento natural exige que identifiquemos con cuidado los posibles mecanismos alternativos que pudieron haber influido en los resultados divergentes de los municipios jaliscienses y michoacanos. A partir de los trabajos de Dunning, McCauley y Posner, y Kocher y Monteiro, respondemos a cuatro objeciones hechas a nuestra

afirmación causal basada en el experimento: *1)* un desequilibrio de variables podría explicar la diferencia en la intensidad promedio de la violencia entre nuestros dos grupos de municipios; *2)* la falta de un efecto independiente del efecto de tratamiento (afiliación partidista, en nuestro análisis); *3)* la existencia de otras variables no relacionadas que podrían haber causado las diferencias en violencia que observamos en el occidente de Michoacán y el sur de Jalisco, y *4)* la existencia de procesos de autoselección en los estados panistas (control) y perredistas (tratamiento).[4]

Para enfrentar la primera objeción, a partir de la evidencia estadística que presentamos en la tabla 4.2 del texto principal y en el apéndice D (en línea), en la tabla E.1, enumeramos una cantidad exhaustiva de factores que podrían generar violencia criminal con bases teóricas y empíricas. Como sugiere Stokes, en vez de intentar controlar por una cantidad infinita de variables (o tratar de equilibrarlas), deberíamos poner atención en los factores que se ha probado que son relevantes para dar cuenta de la varianza de nuestra variable de resultado (violencia criminal) en una amplia gama de estudios.[5] La información reportada en la tabla E.1 revela sistemáticamente que los municipios a ambos lados de la frontera estatal comparten muchas características socioeconómicas que se ha demostrado que son motores cruciales de la violencia criminal. Aunque el equilibrio sea importante, como sugieren Stokes y Monteiro, debemos ver más allá de la heterogeneidad de nuestros dos grupos de municipios y concentrarnos en la naturaleza del tratamiento.[6]

Para contestar a la segunda objeción, debemos evaluar si la afiliación partidista de los gobernadores durante nuestro periodo bajo estudio tuvo un efecto independiente en la violencia criminal. Como señalamos en el capítulo 3, el PAN ganó la gubernatura de Jalisco por primera vez en 1995, mientras que el PRD ganó la de Michoacán por primera vez en 2002. Ambas victorias significaron

que el PRI perdía las gubernaturas de ambos estados por primera vez en medio siglo. Una objeción posible al efecto independiente de la afiliación partidista en la violencia sería el tiempo que el PAN y el PRD habían pasado en el poder. Debemos preguntar: ¿es posible que el contraste entre los niveles de violencia de los municipios en la frontera entre Jalisco y Michoacán sea resultado de la cantidad de años que había pasado cada partido en la gubernatura y no de la afiliación partidista de sus gobernadores? Específicamente, ¿acaso el gobierno ininterrumpido más largo del PAN en Jalisco generó un mercado ilícito relativamente más estable y por lo tanto redujo los niveles de violencia comparado con Michoacán, donde el PRD llevaba tan sólo cuatro años gobernando antes de la intervención militar federal?

La evidencia que reportamos en el capítulo 3 mostró que cuando el gobernador panista Alberto Cárdenas asumió funciones en 1995, Jalisco cayó en múltiples guerras entre cárteles, pues primero el Cártel de Tijuana y luego el de Juárez disputaron la hegemonía del Cártel de Sinaloa en el estado durante la siguiente década. En ese mismo capítulo también mostramos que el Cártel del Golfo intentó desafiar la hegemonía sinaloense en Michoacán cuando desplegó a Los Zetas en el estado tras la victoria del gobernador perredista Lázaro Cárdenas Batel en 2002. Los Zetas intentaron tomar el control del sur de Michoacán y usar los municipios en la frontera con Jalisco como un punto de entrada para penetrar ese estado, donde vivían las familias de los sinaloenses. En 2006, cuando el presidente Calderón desplegó al ejército en las regiones más conflictivas de México, la hegemonía del Cártel de Sinaloa estaba en disputa violenta tanto en Jalisco como en Michoacán. Durante ese sexenio, la guerra de Los Zetas contra los sinaloenses en Michoacán rebasó la frontera con Jalisco. Como mostramos en el capítulo 5, la diferencia clave en las distintas trayectorias de violencia en los municipios es que, cuando la violencia criminal empezó a subir, el presidente

Calderón trabajó de cerca con el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, su correligionario del PAN, mientras que en Michoacán entró deliberadamente en un conflicto amargo con las autoridades izquierdistas del estado, se negó a cooperar con ellas y las castigó.

Para contestar a la tercera objeción sobre la existencia de otras variables involucradas que no hayamos reconocido, podemos pensar en la naturaleza de la intervención militar en Jalisco y Michoacán. Mientras que en Jalisco el presidente Calderón no lanzó una campaña militar formal para enfrentar a los cárteles, en Michoacán inauguró su intervención militarizada. ¿Es posible que esa diferencia pueda explicar los distintos niveles de violencia en los municipios en la frontera entre Jalisco y Michoacán? Como señalaron Merino, Espinosa y Rubin, y Flores-Macías, las intervenciones militares sí están asociadas con aumentos en la violencia.[7] Sin embargo, como mostramos en el capítulo 5, el gobierno federal sí desplegó al ejército y la policía federal en Jalisco para arrestar a los líderes de los cárteles y de sus milicias privadas, aunque no formara parte de una campaña militar formal. Como también mostramos, la naturaleza de la intervención en cada estado difirió precisamente a causa de la afiliación partidista del gobernador. En Jalisco, las autoridades panistas del gobierno federal y el estatal organizaron "reuniones de coordinación de seguridad" semanales para alinear las metas y acciones de la intervención entre las fuerzas de seguridad y compartir información. En contraste, en Michoacán, el gobierno federal no compartió información de seguridad con el gobierno estatal perredista, y el ejército no coordinó sus acciones de seguridad con la policía estatal ni con las municipales. Por lo tanto, los distintos niveles de violencia en los municipios de la frontera entre Michoacán y Jalisco no se explican por la presencia (o ausencia) de una campaña militar formal, sino por su naturaleza (si el gobierno federal cooperó o no con las autoridades subnacionales),

lo que dependió de la afiliación partidista del presidente y los gobernadores.

Una última objeción es que cada conjunto de municipios pudo haberse "autoseleccionado" en un estado panista o perredista, respectivamente. Como discutimos en el cuerpo del texto principal, las fronteras estatales en México se definieron en el siglo XIX, por razones sin relación alguna con las narcoguerras del siglo XXI. Además, la cantidad de votantes a ambos lados de la frontera es relativamente pequeña y no habría podido influir mucho en el resultado de las elecciones estatales. Por lo tanto, la elección de un gobernador panista o perredista a cada lado de la frontera es exógena a la dinámica social particular de esos municipios.

En suma, siguiendo el consejo de Kocher y Monteiro, nuestra reconstrucción del proceso por el cual la afiliación partidista afectó la violencia en los municipios fronterizos occidentales de Michoacán y los municipios fronterizos sureños de Jalisco valida el efecto causal independiente de la afiliación partidista del gobernador en la violencia criminal, al igual que los mecanismos con los cuales opera nuestra variable explicativa clave (ver el capítulo 5 para más detalles).[8]

Apéndice F

Capítulo 6. Modelos de regresión multivariada (pruebas de robustez)

Tablas disponibles en línea en: www.cambridge.org/VotesDrugsandViolence

TABLA F.1 *Modelos logísticos y modelos logísticos de sucesos infrecuentes*

Apéndice G

Capítulo 6. Experimentos naturales (información adicional)

Michoacán y Guerrero

Como se aprecia en el mapa 6.2, en el capítulo 6 usamos municipios de la región de Tierra Caliente, a ambos lados de la frontera entre Michoacán y Guerrero, para aislar el posible impacto de los ciclos electorales subnacionales en los ataques criminales contra las autoridades locales, candidatos electorales y activistas de partidos políticos. La tabla G.1 reporta información detallada sobre esas dos regiones. La comparación revela que se trata de un conjunto de municipios notoriamente similares, pero casualmente separados por fronteras estatales. Cabe señalar que la tabla incluye información que podría no ser directamente relevante para el estudio de los ataques criminales (por ejemplo, el porcentaje de católicos por municipio), pero que de todos modos nos ayuda a justificar que, en promedio, la muestra de municipios de la Tierra Caliente michoacana comparte muchas características con la muestra de municipios de la Tierra Caliente guerrerense. En otras palabras, en términos de rasgos geográficos, sociodemográficos, culturales, económicos y políticos clave, se trata de una región autocontenida dividida por una frontera estatal.

Situados en la cuenca del río Balsas, los municipios de Tierra Caliente conforman una región baja bastante alejada de las capitales de Michoacán y Guerrero. Es una región predominantemente rural y católica, donde entre un tercio y la mitad de la población se dedica a actividades agrícolas, y el resto participa en la minería y en actividades de servicios. Los municipios de ambos lados de la frontera tienen el mismo nivel de pobreza (casi la mitad de la población vive en condiciones de miseria) y los niveles de desigualdad de ingresos son prácticamente idénticos. También tienen una capacidad fiscal muy limitada y son igualmente dependientes de transferencias fiscales del gobierno federal. Políticamente, ambos estados tienen una larga tradición de izquierda, y en 2011 ambos tenían gobernadores perredistas. A nivel más local, los municipios de Tierra Caliente a ambos lados de la frontera han sido gobernados por funcionarios del PRI y del PRD, y el PAN ha tenido una presencia muy limitada.

TABLA G.1 *Comparación de municipios fronterizos de Michoacán y Guerrero*

Características	**Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Guerrero (municipios fronterizos)**
Geográficas		
Altitud*	435	265.71
Medida en metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.)		
Fuente: Inegi		

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guerrero (municipios fronterizos)
Distancia de la capital del estado*	103.20	149.41
Distancia lineal (km)		
Distancia de la capital del estado*	177.48	218.45
Distancia en coche (km)		
Sociodemográficas		
Población municipal, 2010*	22 398	27 260
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de población indígena, 2010*	0.36	0.16
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% jóvenes, 15-34 años de edad, 2010*	17.99	17.71
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de migrantes internacionales, 2010*	0.01	0.01
Mexicanos que fueron migrantes internacionales en 2005, pero fueron contados en el censo de 2010		
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guerrero (municipios fronterizos)
% de población viviendo en localidades rurales, 2010*	65.79	61.19
Localidades con 2 500 habitantes o menos		
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de católicos, 2010	92.24	87.45
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
Económicas		
Pobreza, 2010*	47.99	48.27
Fuente: Conapo, Índice de Marginalidad 2011, reescalado 0-100		
Índice de Gini de desigualdad, 2010*	0.46	0.46
Fuente: Coneval, 2012		
% de población empleada en la agricultura, 2010*	47.52	35.93
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de ingresos municipales de los	0.58	1.05

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guerrero (municipios fronterizos)
impuestos locales, 2007-2011*		
Fuente: Inegi, Estadística de Finanzas Públicas		
Políticas		
Gobernador de izquierda	SÍ (2007-2011)	SÍ (2005-2011)
% de municipios perredistas en la muestra**	2008-2011: 12.50	2009-2012: 14.29
Fuente: Institutos electorales estatales		
% de municipios priistas en la muestra**	2008-2011: 75.00	2009-2012: 71.43
Fuente: Institutos electorales estatales		
% de municipios panistas en la muestra**	2008-2011: 12.50	2009-2012: 14.29
Fuente: Institutos electorales estatales		
Ciclo electoral subnacional (2011)	Gobernador 40 legisladores estatales 113 alcaldes	Gobernador

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guerrero (municipios fronterizos)
Actividad del narco		
Presencia de cárteles y conflictos entre cárteles	La Familia Michoacana	Cártel de Sinaloa
	Cártel de Sinaloa	Los Zetas
Tasa de narcohomicidios por 10,000 habitantes, 2007-2011*	4.65	9.11
Fuente: Base de datos VCM		
Región de narcotráfico	SÍ	SÍ
Erradicación de cultivo de marihuana, 2007-2010 (hectáreas)*	221.83	30.35
Fuente: Sedena, 2015		
Erradicación de cultivo de amapola, 2007-2010 (hectáreas)*	1.43	416.91
Fuente: Sedena, 2015		
Ataques criminales de alto perfil, 2007-2010	7	9
Fuente: Base de datos ACAM		
Ataques criminales de alto perfil, 2011	8	1
Fuente: base de datos ACAM		

Características	Tierra Caliente michoacana (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guerrero (municipios fronterizos)

* Media regional (sólo incluye los municipios bajo análisis).
**La muestra incluye los municipios bajo análisis mostrados en el mapa 6.2 de este libro.

Tierra Caliente es conocida como una región violenta que se convirtió en un centro neurálgico de producción de drogas (marihuana y amapola), tráfico de drogas (marihuana y amapola) y guerras letales entre cárteles en la década de 2000.[1] La Familia Michoacana había sido el cártel dominante en el lado michoacano de la frontera, y en el lado guerrerense reinaba, primero, el Cártel de Sinaloa, y luego, grupos escindidos de éste.[2] Sin embargo, para 2010, los municipios de ambos lados de la frontera estaban inmersos en conflictos territoriales importantes: La Familia Michoacana contra el Cártel de Sinaloa en el lado michoacano y La Familia contra grupos escindidos de los sinaloenses en el lado guerrerense.[3] Como revela la evidencia de la VCM reportada en la tabla G.1, la violencia entre cárteles era más intensa en el lado guerrerense, pero la evidencia de la ACAM muestra que, antes de 2011, los municipios de ambos lados de la frontera tenían un historial similar de ataques criminales contra autoridades y candidatos locales. Desde el punto de vista nacional, era una de las regiones más letales de México para alcaldes y candidatos electorales locales.

A pesar de múltiples similitudes, los municipios de Tierra Caliente en los dos estados tenían una diferencia significativa: en 2011 Michoacán tuvo un ciclo electoral subnacional completo (gubernatura, legislatura estatal y presidencias municipales), mientras que Guerrero sólo tuvo uno parcial (gubernatura). Si bien había un largo historial de ataques criminales contra autoridades

municipales y candidatos electorales locales en ambas regiones, en 2011, los municipios michoacanos sufrieron ocho veces más ataques que sus contrapartes guerrerenses. Como muestra la tabla G.1, esa brecha es significativamente grande incluso si medimos la cantidad de ataques por tamaño de la población. Como argumentamos en el capítulo 6, atribuimos esa brecha en la cantidad de ataques a las oportunidades que un ciclo electoral subnacional completo abrió en Michoacán en 2011 —incluyendo la elección de 113 alcaldes nuevos —, pero no en Guerrero.

Cabe señalar que aunque los campesinos y GCO a ambos lados de la frontera cultivan marihuana y amapola, la evidencia de erradicación de cultivos reportada en la tabla G.1 podría considerarse como un indicio parcial de que el cultivo de amapola es significativamente mayor en los municipios guerrerenses que en los michoacanos. Sin duda, sólo algunas partes del territorio de tres de los municipios en nuestra muestra (Coyuca de Catalán, Pungarabato y Ajuchitlán) forman parte del "Pentágono de la Amapola", una gran zona serrana de cultivo de amapola en el centro y occidente de Guerrero.[4] Esa diferencia en el cultivo de amapola entre las dos regiones no debería preocuparnos demasiado por dos razones. La primera es que una cantidad significativa de la amapola producida en los municipios guerrerenses se procesa para convertirla en heroína en la Tierra Caliente michoacana, y de ahí se envía a Estados Unidos. Como ambas regiones están involucradas en la producción de heroína —una cultiva la planta y la otra la procesa para convertirla en una droga ilegal—, las diferencias entre ellas se vuelven menos prominentes. La segunda es que debido a que los tres municipios guerrerenses se dedican al cultivo de amapola —un cultivo ilícito mucho más lucrativo que la marihuana—, esperaríamos ver más ataques en el lado guerrerense que en el michoacano, no menos. Y, sin embargo, en 2011, debido a diferencias en los ciclos electorales subnacionales, vimos exactamente lo contrario: una cantidad significativamente mayor de ataques en Michoacán.

A partir de la discusión sobre las cuatro objeciones a un experimento natural esbozadas en el apéndice E, necesitamos hablar de cómo este experimento natural enfrenta los posibles problemas de factores desequilibrados, descartar la falta de un efecto independiente de nuestro tratamiento, evaluar la existencia de variables involucradas adicionales y revisar los problemas de la autoselección.

En primer lugar, como describimos antes, los municipios de la región de Tierra Caliente a ambos lados de la frontera están bastante equilibrados en distintas dimensiones que podrían afectar la aparición de violencia de alto perfil, incluyendo la afiliación partidista de las autoridades subnacionales, un factor explicativo crucial para nuestro análisis. De hecho, ambos estados vivieron el fin de la hegemonía priista y la alternancia partidista (eligieron gobernadores de izquierda) con una diferencia de apenas tres años. En segundo lugar, como los calendarios electorales están fijos y los ciclos electorales no están dictados por la dinámica de la violencia, podemos afirmar que las elecciones locales en Michoacán tuvieron un efecto independiente en la cantidad de ataques sufridos en los municipios de Tierra Caliente de ese estado. En relación con lo anterior, como los municipios no pueden definir de forma autónoma sus calendarios electorales, podemos ignorar cualquier preocupación por procesos de autoselección en los municipios bajo estudio que podría haber afectado la fecha de los ataques de alto perfil a ambos lados de la frontera. En otras palabras, los partidos y candidatos de los municipios de Tierra Caliente en Guerrero no pudieron haber manipulado los calendarios electorales para evitar los ataques.

Michoacán y Guanajuato

Como se muestra en el mapa 6.3, capítulo 6, usamos municipios localizados a ambos lados de la frontera entre Michoacán y

Guanajuato para aislar el posible impacto de la fragmentación vertical partidista en los ataques criminales contra funcionarios de gobierno, candidatos electorales y activistas de partidos políticos a nivel local. La tabla G.2 reporta información detallada sobre esas dos regiones. Los datos revelan que los municipios fronterizos comparten muchas similitudes y constituyen una región homogénea que casualmente está separada por fronteras estatales. Cabe señalar, de nuevo, que la tabla reporta información que podría no ser directamente relevante para el estudio de ataques criminales, pero que de cualquier manera nos ayuda a argumentar que estamos comparando municipios que conforman una región autocontenida debido a ciertas similitudes geográficas, sociodemográficas, culturales y económicas.

El norte de Michoacán y el sur de Guanajuato forman parte de la región del Bajío y comparten muchas características, incluyendo su entusiasta participación en el movimiento cristero (las milicias rurales católicas que lucharon contra las leyes anticlericales resultantes de la Revolución mexicana de 1910 y la Constitución de 1917).[5] Como se ilustra en la tabla G.2, los municipios a ambos lados de la frontera están relativamente elevados y son relativamente cercanos a la capital de sus estados respectivos. Si bien los municipios guanajuatenses están más poblados que los michoacanos, hay una distribución similar de población rural y una mayoría católica a ambos lados de la frontera. Aproximadamente una cuarta parte de la población del norte de Michoacán y del sur de Guanajuato se dedica a la agricultura. Aproximadamente una cuarta parte de la población a ambos lados de la frontera vive en condiciones de pobreza. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, es prácticamente idéntica en las dos regiones. La capacidad fiscal de los municipios del norte de Michoacán y el sur de Guanajuato es débil, y todos dependen (aproximadamente) en la misma medida de las transferencias fiscales federales.

Aunque los bastiones principales de La Familia Michoacana estuvieran en el sur de Michoacán, en particular en la región de Tierra Caliente, el cártel tenía una fuerte presencia en los municipios del norte del estado y había hecho incursiones importantes al sur de Guanajuato a partir de 2005. En el contexto de las principales batallas entre La Familia y Los Zetas —la milicia privada del Cártel del Golfo que se convirtió en un cártel independiente— por el control de Michoacán,[6] los municipios del norte de Michoacán y el sur de Guanajuato representaban la puerta principal a los dominios de La Familia, y ambos cárteles libraron cruentas batallas para controlar ese punto de entrada estratégico.[7] Como muestran los datos en la tabla G.2, no se trataba de regiones de cultivo, sino de corredores de trasiego de drogas. Entre 2008 y 2011, la violencia entre cárteles y entre el Estado y los cárteles fue igual de intensa a ambos lados de la frontera, aunque no tanto como en Tierra Caliente.

TABLA G.2 *Comparación de municipios en la frontera entre Michoacán y Guanajuato*

Características	**Región norte de Michoacán (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Guanajuato (municipios fronterizos)**
Geográficas		
Altitud*	1 938.12	1 792.73
Medida en metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.)		
Fuente: Inegi		
Distancia de la capital del estado*	64.97	86.12

Características	**Región norte de Michoacán (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Guanajuato (municipios fronterizos)**
Distancia lineal (km)		
Distancia de la capital del estado*	94.73	124.45
Distancia en coche (km)		
Sociodemográficas		
Población municipal, 2010*	28 057	88 754
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de población indígena, 2010*	0.23	0.15
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% jóvenes, 15-34 años de edad, 2010*	17.51	17.45
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de migrantes internacionales, 2010*	0.03	0.01
Mexicanos que fueron migrantes internacionales en 2005, pero fueron contados en el censo de 2010		
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		

Características	Región norte de Michoacán (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guanajuato (municipios fronterizos)
% de población viviendo en localidades rurales, 2010*	59.44	45.84
Localidades con 2 500 habitantes o menos		
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de católicos, 2010	95.57	94.70
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
Económicas		
Pobreza, 2010*	29.97	26.31
Fuente: Conapo, Índice de Marginalidad 2011, reescalado 0-100		
Índice de Gini de desigualdad, 2010*	0.40	0.41
Fuente: Coneval, 2012		
% de población empleada en la agricultura, 2010*	29.56	21.76
Fuente: Inegi, Censo de Población 2010		
% de ingresos municipales de los	2.71	5.05

Características	**Región norte de Michoacán (municipios fronterizos)**	**Región del sureste de Guanajuato (municipios fronterizos)**
impuestos locales, 2007-2011*		
Fuente: Inegi, Estadística de Finanzas Públicas		
Políticas		
Partido del gobernador	PRD	PAN
	(2007-2011)	(2006-2011)
% de municipios perredistas en la muestra**	2005-2007: 46.87	2007-2009: 4.50
Fuente: Institutos electorales estatales	2008-2011: 59.37	2010-2012: 13.64
	Promedio: 53.12	**Promedio: 9.07**
% de municipios priistas en la muestra**	2005-2007: 46.87	2007-2009: 27.27
Fuente: Institutos electorales estatales	2008-2011: 25.00	2010-2012: 36.36
	Promedio: 35.94	**Promedio: 31.82**
% de municipios panistas en la muestra**	2005-2007: 6.25	2007-2009: 68.18
Fuente: Institutos electorales estatales	2008-2011: 15.62	2010-2012: 50
	Promedio: 10.93	**Promedio: 59.09**

Características	Región norte de Michoacán (municipios fronterizos)	Región del sureste de Guanajuato (municipios fronterizos)
Actividad del narco		
Presencia de cárteles y conflictos entre cárteles	La Familia Michoacana Los Zetas	La Familia Michoacana Los Zetas
Tasa de narcohomicidios por 10,000 habitantes, 2007-2011*	0.76	0.51
Fuente: base de datos VCM		
Región de narcotráfico	SÍ	SÍ
Erradicación de cultivo de marihuana, 2007-2010 (hectáreas)*	3.49	0.17
Fuente: Sedena, 2015		
Erradicación de cultivo de amapola, 2007-2010 (hectáreas)*	0.02	0
Fuente: Sedena, 2015		
Ataques criminales de alto perfil, 2008-2011	5	1

Fuente: base de datos ACAM
* Media regional (sólo incluye los municipios bajo análisis).
**La muestra incluye los municipios bajo análisis mostrados en el mapa 6.3 de este libro.

Políticamente, una diferencia importante entre ambas regiones es que desde 2008 hasta 2011, los municipios del norte de Michoacán

tenían un gobernador perredista, mientras que los del sur de Guanajuato estaban bajo el poder de un gobernador panista. Como se muestra en la tabla G.2, el panorama político en los municipios era otra diferencia importante. Mientras que en Michoacán, el PRD (53%) y el PRI (35%) eran las fuerzas políticas dominantes y el PAN tenía una presencia limitada (11%), en Guanajuato el PAN (59%) y el PRI (32%) eran las fuerzas principales y el PRD tenía una presencia limitada (9%). Usando las categorías de distribución partidista propuestas en los capítulos 4 y 6, eso significa que la mayoría de los municipios en Michoacán pertenecían a los casos PAN-PRD-PRD y PAN-PRD-PRI. En contraste, la mayoría de los casos en Guanajuato pertenecían a las categorías PAN-PAN-PAN y PAN-PAN-PRI.

En términos de violencia criminal, una diferencia importante entre las dos regiones es que entre 2008 y 2011, los municipios del norte de Michoacán sufrieron una cantidad significativamente más alta de ataques de alto perfil que sus vecinos de Guanajuato. Esa brecha se mantiene sin importar si la evaluamos por cantidad de ataques absoluta o per cápita. Como discutimos en el capítulo 6, después de aislar la fragmentación vertical partidista como una diferencia importante en municipios prácticamente idénticos separados por fronteras estatales, atribuimos las diferencias en los ataques a los distintos patrones de fragmentación partidista. En primer lugar, a pesar de múltiples similitudes, los municipios de esa región pertenecían a estados con gobernadores diferentes. Los municipios michoacanos pertenecían a un estado donde el gobierno federal conservador estaba inmerso en un importante conflicto político con un gobernador de izquierda, y, como resultado, los funcionarios locales víctimas de amenazas criminales quedaron desprotegidos por la federación (ver el estudio de caso de Michoacán en el capítulo 7). En contraste, los municipios guanajuatenses pertenecían a un estado donde el gobierno federal conservador y el gobernador igualmente conservador cooperaron de cerca para evitar los ataques criminales

de alto perfil.[8] En segundo lugar, acorde con los hallazgos estadísticos reportados en el capítulo 6, la microcomparación transfronteriza confirma que dentro de los estados izquierdistas, los municipios perredistas y priistas sufrieron una probabilidad de ataques más alta que los panistas.

Como discutimos en el apéndice E, el diseño de un experimento natural debe identificar los posibles mecanismos alternativos que pudieron haber influido en los resultados divergentes en cada grupo de control y de tratamiento. En este caso, debemos asegurarnos de que ninguna otra variable o proceso —relacionado o no con nuestra variable explicativa clave, la afiliación partidista del gobernador— genere las diferencias en ataques de alto perfil que observamos en el norte de Michoacán y el sur de Guanajuato.

El estado de Guanajuato ha sido gobernado por el PAN desde 1991, mientras que el PRD ganó la gubernatura de Michoacán en 2002. Sin embargo, la diferencia en el tiempo que cada partido había pasado en el poder no es la causa subyacente de la cantidad contrastante de ataques entre los dos grupos de municipios fronterizos bajo análisis. En específico, que el PAN haya gobernado Guanajuato durante más años no resultó en mercados ilícitos más estables que en Michoacán. Como señalamos en el capítulo 5, es importante considerar que aunque Guanajuato no fuera una zona importante de tráfico de drogas en los años noventa, se convirtió en un territorio disputado cuando Los Zetas, aliados con La Familia Michoacana, entraron en guerra con los sinaloenses por el control de Michoacán, su vecino del sur. La violencia en Michoacán y en la punta sur de Guanajuato aumentó de forma exponencial a mediados de los dosmil, cuando Los Zetas rompieron su alianza con La Familia Michoacana. En 2007, la región sur de Guanajuato sufrió el doble de homicidios relacionados con el crimen organizado (22) que el resto de los municipios del estado (11).* Por lo tanto, podemos excluir la posibilidad de que el tiempo que había pasado el PAN en la

gubernatura de Guanajuato haya generado un mercado ilícito más estable y, por lo tanto, una cantidad menor de ataques de alto perfil comparada con la de Michoacán, donde el PRD apenas había gobernado seis años antes de nuestro periodo de estudio (2008-2011).

Otra objeción posible que debemos contestar es el papel de las intervenciones militares en cada estado. Durante el gobierno de Calderón, hubo ocho campañas militares principales, una de las cuales se desplegó en Michoacán. Aunque el gobierno federal no haya adoptado una campaña militar completa en Guanajuato, como mostramos en el capítulo 5, el ejército sí fue desplegado y participó en combate contra los cárteles en la frontera sur del estado.[9] Por lo tanto, ambos estados tuvieron una intervención militar, la diferencia radicó en la naturaleza de cada una. Mientras que el ejército y las policías federal, estatales y municipales estuvieron muy coordinados en Guanajuato, el gobierno federal no compartió información de seguridad con el gobierno estatal perredista de Michoacán. Atribuimos esto a la naturaleza politizada (partidista) de la intervención militar, más que a la presencia (o ausencia) de una campaña militar. Tal politización aumentó de forma significativa los ataques de alto perfil en Michoacán, pero no en Guanajuato. Por último, no encontramos indicios de autoselección: el tamaño relativamente pequeño del electorado de los municipios elegidos a ambos lados de la frontera no podría definir el resultado de los comicios por la gubernatura. Por lo tanto, la elección de un gobernador panista en Guanajuato y un gobernador perredista en Michoacán es exógena a los procesos sociales particulares de esos municipios. En suma, podemos concluir sin temor a error que la afiliación partidista de los gobernadores de Michoacán y Guanajuato tuvo un efecto causal independiente en los ataques de alto perfil en sus municipios vecinos.

* Los datos se derivan de la base de datos VCM, pero otras fuentes confirman el mismo cociente de homicidios entre ambas regiones en Guanajuato.

Notas

Prefacio

[1] Guillermo Trejo y Sandra Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence", *Comparative Political Studies* 51 (2018), pp. 900-937; y Guillermo Trejo y Sandra Ley, "High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico", *British Journal of Political Science* 51 (2021), pp. 203-229.

Introducción

[1] Ver Jesús Blancornelas, *El cártel. Los Arellano Félix, la mafia más poderosa en la historia de América Latina*, México, Debolsillo, 2002.

[2] Ver James D. Fearon y David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review* 97 (2003), pp. 75-90.

[3] Ver Enrique Desmond Arias, "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies* 38 (2006), pp. 293-325; y Benjamin Lessing, *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

[4] Ver Juan Albarracín, *Criminalized Electoral Politics. The Socio-Political Foundations of Electoral Coercion in Democratic Brazil*, tesis de doctorado, Universidad de Notre Dame, 2018.

[5] Ver Arias, *op. cit*.

[6] Ver José Miguel Cruz, "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State", *Latin American Politics and Society* 53 (2011), pp. 1-33; y Deborah Yashar, *Homicidal Ecologies: Illicit Economies and Complicit States in Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

[7] Ver Abby Córdova, "Living in Gang-Controlled Neighborhoods: Impacts on Electoral and Nonelectoral Participation in El Salvador", *Latin American Research Review* 54 (2019), pp. 201–221.

[8] Ver Émile Durkheim, *The Division of Labor in Society*, Nueva York, Free Press, [1893] 1964.

[9] Ver Robert Sampson y Byron Groves, "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory", *American Journal of Sociology* 94 (1989), pp. 774-802; y Robert Sampson, "The Community Context of Violent Crime", en William J. Wilson (ed.), *Sociology and the Public Agenda*, Newbury Park, Sage, 1993.

[10] Ver Anthony Braga, Rod Brunson y Kevin Drakulich, "Race, Place, and Effective Policing", *Annual Review of Sociology* 45 (2019), pp. 535-555.

[11] Para una excepción importante, ver Andrés Villarreal, "Political Competition and Violence in Mexico", *American Sociological Review* 67 (2002), pp. 477-498. Sin embargo, su trabajo se concentra en delitos del orden común, no necesariamente en crimen organizado ni en las narcoguerras mexicanas. Para un estudio sociológico que considere factores político-electorales en Estados Unidos, ver Robert Vargas, *Wounded City: Violent Turf Wars in a Chicago Barrio*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

[12] Ver Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76 (1968), pp. 169-217.

[13] Ver Eric Neumayer, "Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a Cross-National Panel of Homicide Rates, 1980–97", *Journal of Peace Research* 40 (2003), pp. 619-640; y Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Inequality and Violent Crime", *Journal of Law and Economics* 45 (2002), pp. 1-40.

[14] Ver Fajnzylber, Lederman y Loayza, *op. cit.*; y Steven Levitt, "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not", *Journal of Economic Perspectives* 18 (2004), pp. 163-190.

[15] Ver Ernesto Dal Bó, Pedro Dal Bó y Rafael Di Tella, "Plata o Plomo?: Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence", *American Political Science Review* 100 (2006), pp. 41-53.

[16] Ver James D. Fearon y David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review* 97 (2003), pp. 75-90.

[17] Ver Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

[18] Ver Gambetta, *op. cit.*

[19] Ver Federico Varese, *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

[20] Ver Thomas C. Schelling, "What is the Business of Organized Crime?", *The American Scholar* 40 (1971), pp. 643-652; Gambetta, *op. cit.*; Stergios Skaperdas, "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not", *Economics of Governance* 2 (2001), pp. 173-202; y Federico Varese, "What is Organized Crime?", en Federico Varese (ed.), *Organized Crime*, Londres, Routledge, 2010.

[21] Ver Nicholas Barnes, "Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence", *Perspectives on Politics* 15 (2017), pp. 967-987.

[22] Ver Arias, *op. cit.*; y Lessing, *op. cit*.

[23] Ver Arias, *op. cit.*; Richard Snyder y Angélica Durán-Martínez, "Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets", *Crime, Law and Social Change* 52 (2009), pp. 253-273; Enrique Desmond Arias y Daniel Goldstein, *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010; Enrique Desmond Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; Barnes, *op. cit.*; Lessing, *op. cit.*; Albarracín, *op. cit.*; Marcelo Bergman, *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2018; Yashar, *op. cit.*; Hernán Flom, "State Regulation of Organized Crime: Politicians, Police, and Drug Trafficking in Argentina", *Latin American Politics and Society* 6 (2019), pp. 104-128; y Benjamin Lessing y Graham Denyer Willis, "Legitimate Criminals: How to Build a Drug Empire from Behind Bars", *American Political Science Review* 113 (2019), pp. 584-606.

[24] Ver Gambetta, *op. cit.*; Skaperdas, *op. cit.*; y Varese, *The Russian Mafia.*

[25] Ver Neumayer, *op. cit.*; Sean R. Fox y Kristian Hoelscher, "Political Order, Development and Social Violence", *Journal of Peace Research* 49 (2012), pp. 431-444; y Mauricio Rivera, "The Sources of Social Violence in Latin America:

An Empirical Analysis of Homicide Rates, 1980–2010", *Journal of Peace Research* 53 (2016), pp. 84-99.

[26] Barnes, *op. cit*.

[27] Ver Schelling, *op. cit.*; Gambetta, *op. cit.*; Skaperdas, *op. cit.*; Varese, *The Russian Mafia*; y David Skarbek, *The Social Order of the Underworld: How Prison Gangs Govern the American Penal System*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

[28] Ver Stathis Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; Abbey Steele, "Electing Displacement: Political Cleansing in Apartadó, Colombia", *Journal of Conflict Resolution* 55 (2011), pp. 423-445; Ana Arjona, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; y Ana Arjona, *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

[29] Ver Luis Astorga, *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005; Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; Arias, *Criminal Enterprises*; John Bailey y Matthew M. Taylor, "Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico", *Journal of Politics in Latin America* 1 (2009), pp. 3-29; Arias y Goldstein, *op. cit.*; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Lessing, *op. cit.*; Albarracín, *op. cit.*; Angélica Durán-Martínez, *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*, Oxford, Oxford University Press, 2018; Bergman, *op. cit.*; y Yashar, *op. cit.*

[30] Ver Sampson, *op. cit.*; y Villarreal, *op. cit*.

[31] Ver Astorga, *op. cit.*; Luis Astorga y David A. Shirk, "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context", Instituto México del Centro Internacional Woodrow Wilson, documento de trabajo, enero de 2010; Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce, "Cross-Border Spillover: US Gun Laws and Violence in Mexico", *American Political Science Review* 107 (2013), pp. 397-417; Gabriela Calderón *et al.*, "The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1455-1485; Javier Osorio, "The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of Mexican War on Drugs", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1403-1432; Viridiana Ríos, "How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1433-

1454; David A. Shirk y Joel Wallman, "Understanding Mexico's Drug Violence", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1348-1376; Guillermo Trejo y Sandra Ley, "Federalism, Drugs, and Violence. Why Intergovernmental Partisan Conflict Stimulated Inter-Cartel Violence in Mexico", *Política y Gobierno* 23 (2016), pp. 9-52; Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"; Durán-Martínez, *op. cit.*; Gustavo A. Flores-Macías, "The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico", *Comparative Politics* 51 (2018), pp. 1-20; Wil Pansters, "Drug Trafficking, the Informal Order, and Caciques. Reflections on the Crime-Governance Nexus in Mexico", *Global Crime* 19 (2018), pp. 315-338; y Adela Cedillo, *Intersections Between the Dirty War and the War on Drugs in Northwestern Mexico (1969–1985)*, tesis de doctorado, Universidad de Wisconsin-Madison, 2019.

[32] Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; y Lessing, *op. cit.*; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Rivke Jaffe, "The Hybrid State: Crime and Citizenship in Urban Jamaica", *American Ethnologist* 40 (2013), pp. 734-748; Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"; Trejo y Ley, "Federalism, Drugs, and Violence"; Albarracín, *op. cit.*; Durán-Martínez, *op. cit.*; Yashar, *op. cit.*; y Katherine Sobering y Javier Auyero, "Collusion and Cynicism at the Urban Margins", *Latin American Research Review* 54 (2019), pp. 222-236.

[33] Para análisis pioneros sobre la colusión del Estado con criminales, ver Astorga, *op. cit.*; Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; Bailey y Taylor, *op. cit.*; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; y Arias y Goldstein, *op. cit*.

[34] Ver James M. Buchanan, "A Defense of Organized Crime?", en Simon Rottenberg (ed.), *The Economics of Crime and Punishment*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973; Schelling, *op. cit.*; y Skaperdas, *op. cit.*

[35] Ver Gambetta, *op. cit.*; y Varese, *The Russian Mafia.*

[36] Ver Milan W. Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; y Guillermo Trejo, *Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico,* Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

[37] Ver Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; y Kenneth F. Greene, *Why*

Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

[38] Ver Sheena Greitens, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

[39] Ver el capítulo 1.

[40] Ver Cruz, *op. cit.*; Yashar, *op. cit.*; y Lucía Tiscornia, *Who Calls the Shots? Police Reform and Criminal Violence in the Aftermath of Internal Armed Conflict*, tesis de doctorado, Universidad de Notre Dame, 2019.

[41] Ver Guillermo Trejo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, "Breaking State Impunity in Postauthoritarian Regimes: Why Transitional Justice Mechanisms Deter Criminal Violence in New Democracies", *Journal of Peace Research* 55 (2018), pp. 787-809.

[42] Ver Terry L. Karl, "Imposing Consent: Electoralism Versus Democratization in El Salvador", en Paul Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections in Latin America,* San Diego, University of California Press, 1986, pp. 9-36; Terry L. Karl, "Electoralism: Why Elections Are Not Democracy", en Richard Rose (ed.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., Congressional Quarterly Books, 2000; y Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., 2003.

[43] Ver Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy,* Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1943; Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (vol. I), Princeton, Princeton University Press, 1962; y Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

[44] Para un análisis detallado de las ventajas de un enfoque subnacional, ver Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

[45] Ver Kalyvas, *op. cit.*; Elisabeth Wood, "The Social Process of Civil War: The Wartime Transformation of Social Networks", *Annual Review of Political Science* 11 (2011), p. 539-561; y Arjona, *op. cit.*

[46] Para datos comparativos, ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Citizen Security with a Human Face*, Nueva York: United Nations, 2013.

[47] Para una explicación de estas dos bases de datos, ver los apéndices A y B.

[48] Para una discusión de los datos del gobierno mexicano sobre homicidios atribuibles a GCO, ver Laura Atuesta, Óscar Sordia y Alejandro Madrazo, "The War on Drugs in Mexico: (Official) Dataset of Events between December 2006 and November 2011", *Journal of Conflict Resolution* 63 (2019), pp. 1765-1789.

[49] Ver Gambetta, *op. cit.*; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Lessing, *op. cit.*; y Yashar, *op. cit*.

[50] Ver Alberto Abadie, Alexis Diamond y Jens Hainmueller, "Comparative Politics and the Synthetic Control Method", *American Journal of Political Science* 59 (2015), pp. 495-510.

[51] Ver Thad Dunning, "Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments", *Political Research Quarterly* 61 (2008), pp. 282-293.

[52] Ver Evan Lieberman, "Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research", *American Political Science Review* 99 (2005), pp. 435-452.

[53] Ver David Waldern, "What Makes Process Tracing Good? Causal Mechanisms, Causal Inference, and the Completeness Standard in Comparative Politics", en Andrew Bennett y Jeffrey Checkel (eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

[54] Ver Gary Goertz, *Multimethods Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2017.

[55] Ver Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2001; Mauricio Merino, *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003; Magaloni, *op. cit.*; Greene, *op. cit.*, y Adrián Lucardi, "Building Support from Below? Subnational Elections, Diffusion Effects, and the Growth of the Opposition in Mexico, 1984-2000", *Comparative Political Studies* 49 (2017), pp. 1855-1895.

[56] Ver Flores-Macías, *op. cit*.

[57] Ver Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia", *Nexos*, 1 de junio de 2011, www.nexos.com.mx/?p=14318. Consultado el 4 de diciembre de 2019; Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Brian J. Phillips, "How Does Leadership Decapitation

Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico", *Journal of Politics* 77 (2015), pp. 324-336.

58 Ver Lessing, *op. cit*.

59 Ver Sinaia Urrusti Frenk, "La violencia como consecuencia de la falta de coordinación política", en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México, Secretaría de Seguridad Pública, 2012; y Ríos, *op. cit*.

60 Ver Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.

61 Ver Eduardo Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey. 7th North American Forum*, México, Lantia Consultores, 2011; Valeria Espinosa y Donald Rubin, "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?", *The American Statistician* 69 (2015), pp. 17-27; y Laura H. Atuesta y Aldo F. Ponce, "Meet the Narco: Increased Competition among Criminal Organisations and the Explosion of Violence in Mexico", *Global Crime* 18 (2017), pp. 375-402.

62 Ver Stathis Kalyvas, "How Civil Wars Help Explain Organized Crime – and How They Do Not", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1517-1540.

I
UNA TEORÍA POLÍTICA DE LA VIOLENCIA CRIMINAL

1. Las bases políticas de la guerra y la paz en la zona gris de la criminalidad

1 Thomas Hobbes, *Leviatán*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 2.º ed., 15.º reimp., [1651] 2008, I, XIII, 9.

2 Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Barnes, *op. cit.*; Durán-Martínez, *op. cit.*; y Yashar, *op. cit*.

3 Ver Allum, Merlino y Colletti, *op. cit*.

4 Ver Max Weber, "Politics as a Vocation", en Hans Heinrich Garth y Charles Wright Mills (eds.), *Essays in Sociology*, Nueva York, Macmillan, [1918] 1994.

[5] Ver Peter Reuter, "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change* 52 (2009), pp. 275-284.

[6] Ver Varese, "What is Organized Crime?"

[7] *Idem*; Gambetta, *op. cit.*; y Skarbek, *op. cit*.

[8] Ver Weber, *op. cit*.

[9] Ver Benjamin Lessing, "Logics of Violence in Criminal War", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1486-1516.

[10] Ver Becker, *op. cit*.

[11] Ver Skaperdas, *op. cit*.

[12] Ver Anne Clunan y Harold Trinkunas, *Ungoverned Spaces? Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

[13] Ver Durkheim, *op. cit*.

[14] Ver Sampson, *op. cit*.

[15] Ver Douglas A. Smith, Christy A. Visher y Laura A. Davidson, "Equity and Discretionary Justice: The Influence of Race on Police Arrest Decisions", *Journal of Criminal Law and Criminology* 75 (1984), pp. 234-249.

[16] Ver Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems", Kellogg, serie de documentos de trabajo 192, abril de 1993.

[17] Ver Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Organized Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books, 2004; Kent Eaton, "The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia", *Security Studies* 15 (2010), pp. 533-562; y Fajnzylber, Lederman y Loayza, *op. cit*.

[18] Ver Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results", *European Journal of Sociology* 25 (1984), pp. 185-213.

[19] Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; y Enrique Desmond Arias, "Dispatches from the Field: Milícias and Police Corruption in Rio de Janeiro", *Americas Quarterly* 3 (2009), pp. 90-93.

[20] Ver Jaffe, *op. cit*.

[21] Ver Snyder y Durán-Martínez, *op. cit*.

[22] Ver Yashar, *op. cit*.

[23] Ver Gianluca Fiorentini y Sam Peltzman (eds.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; y Dal Bó, Dal Bó y Di Tella, *op. cit*.

[24] Ver Gambetta, *op. cit.*; Varese, *The Russian Mafia*; y Federico Varese, *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

[25] Ver Astorga, *op. cit*.

[26] Ver Sobering y Auyero, *op. cit.*; y Flom, *op. cit*.

[27] Ver Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), "Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment", 2012, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019; y Yashar, *op. cit*.

[28] Ver Arias, "Dispatches from the Field"; y Jaffe, "The Hybrid State: Crime and Citizenship in Urban Jamaica".

[29] Ver Teresa Caldeira, y James Holston, "Democracy and Violence in Brazil", *Comparative Studies in Society and History* 41 (1999), pp. 691-729.

[30] Ver Susan Peacock y Adriana Beltrán, *Hidden Powers: Illegal Armed Groups in Post-Conflict Guatemala and the Forces Behind Them*, Washington, D. C., WOLA, 2003.

[31] Ver Jo-Marie Burt, "Guilty as Charged: The Trial of Former Peruvian President Alberto Fujimori for Human Rights Violations", *International Journal of Transitional Justice* 3 (2009), pp. 384-405.

[32] Ver Albarracín, *op. cit*.

[33] Ver Magaloni, *op. cit.*; Lisa Blaydes, *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; y Kenneth F. Greene, "The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance", *Comparative Political Studies* 43 (2010), pp. 807-834.

[34] Ver Michael Albertus, *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

[35] Ver Greitens, *op. cit*.

[36] Ver Sabine C. Carey, Michael P. Colaresi y Neil J. Mitchell, "Governments, Informal Links to Militias, and Accountability", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 850-876.

[37] Ver Trejo, *op. cit*.

[38] Ver Svolik, *op. cit.*

[39] *Idem*; Jennifer Gandhi y Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies* 40 (2007), pp. 1279-1301; y Beatriz Magaloni, "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", *Comparative Political Studies* 41 (2008), pp. 715-741.

[40] Ver Gambetta, *op. cit.*

[41] Ver Caldeira y Holston, *op. cit.*; y Albarracín, *op. cit*.

[42] Ver Allan Gillies, "Theorising State-Narco Relations in Bolivia's Nascent Democracy (1982-1993): Governance, Order and Political Transition", *Third World Quarterly* 39 (2018), pp. 727-746.

[43] Ver Rodrigo de Castro y Juan Gasparini, *La delgada línea blanca*, Buenos Aires, Ediciones B, 2000; y Hugh O'Shaughnessy, *Pinochet: The Politics of Torture*, Nueva York, New York University Press, 2000.

[44] Ver Adriana Beltrán, "The Captive State: Organized Crime and Human Rights in Latin America", WOLA, 28 de febrero de 2008.

[45] Ver T. J. English, *The Havana Mob: Gangsters, Gamblers, Showgirls and Revolutionaries in 1950s Cuba*, Edimburgo y Londres, Mainstream Publishing, 2007; y Eduardo Sáenz-Rovner, *The Cuban Connection: Drug Trafficking, Smuggling, and Gambling in Cuba from the 1920s to the Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2008.

[46] Ver Bruce Bagley, "Carteles de la droga: de Medellín a Sinaloa", *Criterios* 4 (2011), pp. 233-247.

[47] Ver Alexander Aviña, "A War Against Poor People: Dirty Wars and Drug Wars in 1970s Mexico", en Jaime M. Pensado y Enrique C. Ochoa (eds.), *Mexico Beyond*

1968, Palo Alto, Stanford University Press, 2018.

[48] Ver Cedillo, *op. cit*.

[49] Ver Aviña, *op. cit*.

[50] Ver Cedillo, *op. cit*.

[51] Ver Pansters, *op. cit*.

[52] Ver Peter A. Lupsha, "Drug Lords and Narco-Corruption: The Players Change but the Game Continues", *Crime, Law and Social Change* 16 (1991), pp. 41-58; Astorga, *op. cit.*; y Jorge Luis Sierra, "Mexico's Anti-Insurgency Policies in the 1970s and 1980s", en Fernando Herrera y Adela Cedillo (eds.), *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War*, *1964-1982*, Nueva York, Routledge, 2012.

[53] Ver Scott Mainwaring, "From Representative Democracy to Participatory Competitive Autocracy: Hugo Chávez and Venezuelan Politics", *Perspectives on Politics* 10 (2012), pp. 955-967.

[54] Ver InSight Crime, "Venezuela: A Mafia State? Venezuela Has Become a Hub of Organized Crime in the Region", 2018, https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-a-Mafia-State-InSight-Crime-2018.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[55] Ver Neumayer, *op. cit.*; Jon Moran, *Crime and Corruption in New Democracies: The Politics of (In)Security*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011; Fox y Hoelscher, *op. cit.*; Rivera, *op. cit.*; y Erica Frantz, "The Legacy of Military Dictatorship: Explaining Violent Crime in Democracies", *International Political Science Review* 40 (2018), pp. 1-15.

[56] Ver Tiscornia, *op. cit*.

[57] Ver Cruz, *op. cit*.

[58] Ver Yashar, *op. cit*.

[59] Ver Trejo, Albarracín y Tiscornia, *op. cit*.

[60] *Idem*.

[61] Ver Chappell Lawson, "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 16 (2000), pp. 267-287; Guillermo Zepeda, *Crimen sin castigo: Procuración de*

justicia penal y ministerio público en México, México, CIDAC/FCE, 2004; y Diane Davis, "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", *Latin American Politics and Society* 48 (2006), pp. 55-86.

[62] Ver Schelling, *op. cit*.

[63] Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *op. cit*.

[64] Ver Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[65] Ver Schelling, *op. cit.*; y Buchanan, *op. cit*.

[66] Ver Albarracín, *op. cit*.

[67] Ver Astorga, *op. cit.*; Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit.*; y Osorio, *op. cit*.

[68] Ver Elyssa Pachico, "Why Violence Could Boil Over in Guatemala Elections", *InSight Crime*, 20 de junio de 2011, www.insightcrime.org/news/analysis/why-violence-could-boil-over-in-guatemala-elections/. Consultado el 4 de diciembre de 2019; y Karen Spring, "Context of the Honduran Electoral Process 2012-2013: Incomplete List of Killings and Armed Attacks Related to Political Campaigning in Honduras", *Rights Action*, 2013, http://rightsaction.org/sites/default/files/Honduras-Violence-Political-Campaign.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[69] Ver Albarracín, *op. cit*.

[70] Ver Guillermo Trejo y Sandra Ley, "Municipios bajo fuego (1995-2014)", *Nexos*, febrero de 2015, www.nexos.com.mx/?p=24024. Consultado el 4 de diciembre de 2019; y Laura Blume, "The Old Rules No Longer Apply: Explaining Narco-Assassinations of Mexican Politicians", *Journal of Politics in Latin America* 9 (2017), pp. 59-90.

[71] Ver Alberto Alesina, Salvatore Piccolo y Paolo Pinotti, "Organized Crime, Violence, and Politics", *The Review of Economic Studies* 86 (2019), pp. 457-499.

[72] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[73] Ver Trejo y Ley, "Municipios bajo fuego (1995–2014)"; y Alesina, Piccolo y Pinotti, *op. cit*.

[74] Ver Albarracín, *op. cit*.

[75] Ver Osorio, *op. cit*.

[76] Ver Lessing, "Logics of Violence in Criminal War"; y Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[77] Ver Tiscornia, *op. cit.*, y Flores-Macías, *op. cit*.

[78] Ver Steven I. Wilkinson, *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

[79] Ver Javier Auyero, "The Political Makings of the 2001 Lootings in Argentina", *Journal of Latin American Studies* 38 (2006), pp. 241-265.

[80] Ver Urrusti Frenk, *op. cit.*; Ríos, *op. cit.*; y Durán-Martínez, *op. cit*.

[81] Ver Durán-Martínez, *op. cit*.

[82] Ver Wilkinson, *op. cit.*; y Auyero, *op. cit*.

[83] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[84] Para discusiones sobre los distintos umbrales de violencia en el cuerpo de estudios sobre guerras civiles, ver Nils Petter Gleditsch *et al.*, "Armed Conflict 1945-99: A New Dataset", *Journal of Peace Research* 39 (2001), pp. 615-637; y Fearon y Laitin, *op. cit.*

[85] Ver Neumayer, *op. cit.*; Fox y Hoelscher, *op. cit.*; y Rivera, *op. cit*.

[86] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[87] Ver Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"; y Osorio, *op. cit*.

[88] Ver Yashar, *op. cit*.

[89] Ver Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*.

[90] Ver Arjona, *op. cit*.

[91] Ver Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co.: The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*, Washington, D. C., Centro Woodrow Wilson, 2012; Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), *op. cit.*; Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Flores-Macías, *op. cit*.

[92] Ver Trejo y Ley, "Municipios bajo fuego (1995-2014)"; y Trejo y Ley, "High-Profile Criminal Violence". También Arias, *Criminal Enterprises*.

[93] Ver Arjona, *op. cit*.

[94] Ver Trejo y Ley, "High-Profile Criminal Violence".

[95] Ver Mancur Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York, Basic Books, 2000.

[96] Ver Arjona, *op. cit*.

II
EL ESTALLIDO DE LAS GUERRAS ENTRE CÁRTELES

2. Por qué entraron en guerra los cárteles: la alternancia partidista subnacional, el desplome de la protección de la delincuencia y el advenimiento de las guerras criminales

[1] Ver Froylán Enciso, *Nuestra historia narcótica: Pasajes para (re) legalizar las drogas en México*, México, Debate, 2015; y Cedillo, *op. cit*.

[2] Ver Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, Nueva York, Bloomsbury Publishing, 2011.

[3] Ver Sam Quiñones, *Dreamland: The True Tale of America's Opiate Epidemic*, Nueva York, Bloomsbury Publishing, 2015.

[4] Ver Cedillo, *op. cit*.

[5] Para una discusión sobre este proceso de transición de clanes familiares a cárteles —o la cartelización de la industria del narcotráfico—, ver Natalia Mendoza Rockwell, "Crónica de la cartelización", *Nexos*, 1 de junio de 2012, www.nexos.com.mx/?p=14846. Consultado el 18 de diciembre de 2019; y Pansters, *op. cit.*

[6] Ver Bruce Bagley, *Drug-Trafficking and Organized Crime in the Americas*, Washington, D. C., actualización sobre América del Centro Woodrow Wilson, 2012.

[7] Ver Astorga, *op. cit*.

[8] Ver Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"

[9] Ver Astorga, *op. cit.*; Astorga y Shirk, *op. cit.*; Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit.*; y Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"

[10] Ver Magaloni, *Voting for Autocracy*; y Greene, *Why Dominant Parties Lose*.

[11] Ver Shannon K. O'Neil, "The Real War in Mexico", *Foreign Affairs* 88 (2009), pp. 63-77.

[12] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit.*; y Ríos, *op. cit*.

[13] Ver Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Paz y Justicia, 1988-1998.

[14] Ver Cedillo, *op. cit*.

[15] Para estudios pioneros sobre las redes informales de protección gubernamental para los cárteles de drogas en México, ver Astorga, *op. cit.*; Bailey y Taylor, *op. cit.*; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; y Astorga y Shirk, *op. cit.*

[16] Ver Osorio, *op. cit*.

[17] Ver Astorga, *op. cit*.

[18] Ver Snyder y Durán-Martínez, *op. cit*.

[19] Ver Trejo, *op. cit*.

[20] Sierra, *op. cit*.

[21] Ver Peter Scott, "Drugs, Anti-Communism and Extra-Legal Repression in Mexico", en Eric Wilson y Tim Lindsey (eds.), *Government of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York, Pluto Press, 2009; y Cedillo, *op. cit*.

[22] Ver Jesús Aranda, "Sabía alto mando de los ilícitos de Quirós", *La Jornada*, 12 de agosto de 2002, www.jornada.com.mx/2002/08/12/012n1pol.php?printver=0. Consultado el 4 de diciembre de 2019; Astorga, *op. cit.*; Sierra, *op. cit.*; y Aviña, *op. cit*.

[23] Ver Cedillo, *op. cit*.

[24] Ver Gustavo Castillo García, "Acosta y Quirós ordenaron asesinar más de 1 500, dice testigo protegido", *La Jornada*, 18 de noviembre de 2002, www.jornada.com.mx/2002/11/18/012n1pol.php?printver=1. Consultado el 17 de diciembre de 2019.

[25] Ver Cedillo, *op. cit*.

[26] Entrevista anónima con exfuncionario estatal de oposición.

[27] Ver Trejo, *op. cit*.

[28] Entrevista con el exgobernador Ernesto Ruffo, Ciudad de México, julio de 2014.

[29] Entrevista con el exgobernador Alberto Cárdenas, Guadalajara, julio de 2014.

[30] Entrevista con Jorge López, exprocurador de Jalisco, Guadalajara, julio de 2014.

[31] Entrevista con el exgobernador Zeferino Torreblanca, Ciudad de México, julio de 2014.

[32] Entrevista con el exgobernador Lázaro Cárdenas Batel, Washington, D. C., septiembre de 2014.

[33] Ver Schelling, *op. cit*.

[34] Ver Lessing, "Logics of Violence in Criminal War".

[35] Ver Schelling, *op. cit.*; y Buchanan, *op. cit*.

[36] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[37] Ver Sampson, *op. cit*.

[38] Ver Gambetta, *op. cit.*; y Skaperdas, *op. cit*.

[39] Ver Lessing, "Logics of Violence in Criminal War".

[40] Ver O'Neil, *op. cit*.

[41] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[42] Ver Astorga y Shirk, *op. cit.*; y Ríos, *op. cit*.

[43] Ver los mapas 2.I.a y 2.I.b.

[44] Ver Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico*, California, Stanford University Press, 2012.

[45] Ver Guerrero, "La raíz de la violencia"; Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Phillips, *op. cit*.

[46] Ver Osorio, *op. cit*.

[47] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[48] Ver Bagley, *Drug-trafficking and Organized Crime in the Americas*; y Shirk y Wallman, *op. cit*.

[49] Ver Fearon y Laitin, *op. cit*.

[50] Ver Gambetta, *op. cit.*; y Skaperdas, *op. cit*.

[51] Ver Sampson, *op. cit*.

[52] Ver Robert Brenneman, *Homies and Hermanos: God and Gangs in Central America,* Oxford, Oxford University Press, 2013; y Sonja Wolf, *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, Austin, University of Texas Press, 2018.

[53] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[54] *Idem*.

[55] Ver Blancornelas, *op. cit*.

[56] Ver Grillo, *op. cit*.

[57] *Idem.*

[58] Ver Salvador Maldonado, "Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán", *Revista Mexicana de Sociología* 74 (2012), pp. 5-39.

[59] Los datos electorales provienen de CIDAC: http://cidac.org/base-de-datos-electoral/. Consultado el 10 de mayo de 2017.

[60] La tabla C.2 en el apéndice C muestra los resultados de la regresión usando esta variable independiente.

[61] Ver Beer, *op. cit.*; y Díaz-Cayeros, *op. cit*.

[62] Ver Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), *World Drug Report*, Nueva York, ONUDD, 2008.

[63] Ver Nathan Jensen y Guillermo Rosas, "Foreign Direct Investment and Income Inequality in Mexico, 1990-2000", *International Organization* 61 (2007), pp. 467-487.

[64] Ver Abadie, Diamond y Hainmueller, *op. cit*.

3. Conflictos territoriales: Cárteles, ejércitos privados y las guerras por los corredores de trasiego de drogas

[1] Ver Beer, *op. cit.*; Díaz-Cayeros, *op. cit.*; y Lucardi, *op. cit*.

[2] Para una opinión opuesta, ver Trejo, *op. cit.*, capítulo 8.

[3] Ver Waldern, *op. cit*.

[4] Para una discusión sobre lo adecuado de concentrarse en casos positivos para el rastreo de procesos causales y la identificación de mecanismos causales, ver Goertz, *op. cit.*

[5] Ver Bagley, *Drug-trafficking and Organized Crime in the Americas*.

[6] Ver Astorga y Shirk, *op. cit.*; y Cedillo, *op. cit*.

[7] Ver Astorga, *op. cit*.

[8] Ver Blancornelas, *op. cit*.

[9] Ver Grillo, *op. cit*.

[10] *Idem*.

[11] Entrevista anónima con un exfuncionario de un gobierno estatal.

[12] Ver Grillo, *op. cit*.

[13] Ver Blancornelas, *op. cit*.

[14] Ver Carola García y Leonardo Figueiras, *Medios de comunicación y campañas electorales (1988–2000)*, México, Plaza y Valdés, 2006.

[15] Entrevista con el exgobernador Ernesto Ruffo, Ciudad de México, julio de 2014.

[16] Blancornelas, *op. cit.*, pp. 207-212.

[17] Grillo, *op. cit.*, p. 79.

[18] Entrevista con Jorge López, exprocurador de Jalisco, Guadalajara, julio 2014.

[19] Ver "Al fondo a la investigación sobre Elías Ramírez, 'caiga quien caiga': Barrio", *Proceso*, 17 de octubre de 1992, www.proceso.com.mx/160309/al-fondo-en-la-investigacion-sobre-elias-ramirez-caiga-quien-caiga-barrio. Consultado el 19 de diciembre de 2019; y "Narcogobierno en Chihuahua", *Proceso*, 7 de marzo de 2004, www.proceso.com.mx/191188/narcogobierno-en-chihuahua. Consultado el 19 de diciembre de 2019.

[20] Ver "Narcogobierno en Chihuahua", *op. cit*.

[21] Ver Yemile Mizrahi, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", *Frontera Norte* 8 (1996), pp. 57-80.

[22] Ver "Narcogobierno en Chihuahua", *op. cit*.

[23] Ver Mizrahi, *op. cit*.

[24] Ver "Narcogobierno en Chihuahua", *op. cit*.

[25] Ver Alfredo Corchado y Ricardo Sandoval, "Gang Linked to Serial Killing", *The Dallas Morning News*, 2 de mayo de 2004, www.sunsentinel.com/news/fl-xpm-2004-05-02-0405010393-story.html. Consultado el 17 de diciembre de 2019.

[26] Ver "'No voy a renunciar,' decía Cosío, y al día siguiente se fue, su relevo, impugnado antes de llegar", *Proceso*, 2 de mayo de 1992, www.proceso.com.mx/159267/no-voy-a-renunciar-decia-cosio-y-al-dia-siguiente-se-fue-su-relevo-impugnado-antes-de-llegar. Consultado el 4 de diciembre de 2019; y "Acusaciones de corrupción, presunta responsabilidad de la tragedia de Guadalajara", *Proceso*, 18 de junio de 1994, www.proceso.com.mx/165618/acusaciones-de-corrupcion-presunta-responsabilidad-de-la-tragedia-de-guadalajara. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[27] Ver Astorga, *op. cit*.

[28] Ver Dennis García, "El amor por Sara Cristina Cosío llevó a prisión al Narco de narcos", *Crónica*, 10 de agosto de 2013, www.cronica.com.mx/notas/2013/774736.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[29] Ver Golden, Tim, "Cardinal in Mexico Killed in a Shooting Tied to Drug Battle", *The New York Times*, 25 de mayo de 1993, www.nytimes.com/1993/05/25/world/cardinalin-mexico-killed-in-a-shooting-tied-to-drug-battle.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[30] Alberto Arellano, "Los gobiernos panistas en Jalisco", *Espacios Públicos* 14 (2011), p. 147.

[31] Entrevista con el exgobernador Alberto Cárdenas, Guadalajara, julio de 2014.

[32] Entrevista con Jorge López, exprocurador de Jalisco, Guadalajara, julio de 2014.

[33] Ver Grillo, *op. cit*.

[34] Ver Laura N. Medellín Mendoza, "La travesía de la liberalización política de Nuevo León", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 12 (2006), pp. 65-91.

[35] Ver David Carrizales, "Renunció Rizzo García en NL", *La Jornada*, 18 de abril de 1996, www.jornada.com.mx/1996/04/18/rizzo.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[36] Ver "Canales Clariond iniciará una nueva forma de gobierno, con 'un PRI como alma en pena'", *Proceso*, 5 de julio de 1997, www.proceso.com.mx/175905/canales-clariond-iniciara-una-nueva-forma-de-gobierno-con-un-pri-como-almaen-pena. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[37] Ver "De Regios", *El Norte*, 30 de septiembre de 1997; y "Los peros del gabinete", *El Norte*, 30 de septiembre de 1997.

[38] Ver Ángel Plascencia, "El oscuro pasado del director", *Reporte Índigo*, 23 de septiembre de 2013, www.reporteindigo.com/reporte/el-oscuro-pasado-del-director/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[39] Ver "De paraíso a cubil de narcos", *Proceso*, 26 de marzo de 2006, www.proceso.com.mx/97387/de-paraiso-a-cubil-de-narcos. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[40] Ver Ignacio Ramírez, "Surge Monterrey como nuevo asiento del narco", *El Universal*, 6 de enero de 2002.

[41] Ver Grillo, *op. cit*.

[42] *Idem*.

[43] *Idem*.

[44] Ver Sara Schatz, *Murder and Politics in Mexico: Political Killings in the Partido de la Revolución Democrática and Its Consequences*, Columbus, Springer, 2011.

[45] Ver Maldonado, *op. cit*.

[46] Entrevista con el exgobernador Lázaro Cárdenas Batel, Washington, D. C., septiembre de 2014.

[47] Ver Maldonado, *op. cit*.

[48] Ver Grillo, *op. cit*.

[49] Ver Ezequiel Flores, "Con René Juárez Cisneros el narco sentó sus reales en Guerrero", *Proceso*, 3 de mayo de 2018, www.proceso.com.mx/532715/con-rene-juarezcisneros-el-narco-sento-sus-reales-en-guerrero. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[50] Entrevista con el exgobernador Zeferino Torreblanca, Ciudad de México, agosto de 2014.

[51] Entrevista con Zeferino Torreblanca.

[52] Ver Diego Enrique Osorno, *La guerra de los Zetas*, México, Grijalbo, 2012; Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013; y Correa-Cabrera,
op. cit.

[53] Ver Davis, *op. cit.*; Grillo, *op. cit.*; y Sabet, *op. cit*.

[54] Ver Brenneman, *op. cit.*; y Wolf, *op. cit*.

[55] Ver Bernardo Torres, "Escapa joven de campo de concentración en Guerrero; lo querían convertir en sicario", *Redes del Sur*, 2 de diciembre de 2019, http://redesdelsur.com.mx/index.php/es/seguridadyjusticia-pag1/escapa-joven-de-campo-de-concentracion-en-guerrero-lo-querian-convertir-en-sicario. Consultado el 7 de abril de 2020.

[56] Grillo, *op. cit*.

[57] Ver Carey, Colaresi y Mitchell, *op. cit.*; y Corina Jentzsch, Stathis Kalyvas y Livia I. Schubiger, "Militias in Civil Wars", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 755-769.

[58] Ver Gambetta, *op. cit*.

III
LA GUERRA DEL ESTADO CONTRA LOS CÁRTELES

4. Por qué la guerra del Estado contra los cárteles intensificó la violencia: polarización política, conflicto partidista intergubernamental y el aumento de la violencia

[1] Para la importante distinción entre conflictos entre cárteles y conflictos entre el Estado y los cárteles, ver Lessing*, Making Peace in Drug Wars*.

[2] Para la campaña de Calderón, ver Luis Fernando Sánchez Murillo, y Francisco de Jesús Aceves González, "Campañas políticas y configuración del voto electoral en 2006. Encuestas electorales y publicidad política", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 50 (2008), pp. 93-116. Para el mensaje nacional, ver Presidencia de la República, "Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional", 1 de diciembre de 2006, http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-auditorio-nacional. Consultado el 7 de febrero de 2015.

[3] Ver José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos*, 1 de junio de 2011, https://www.nexos.com.mx/?p=14319. Consultado el 18 de diciembre de 2019; Espinosa y Rubin, *op. cit.*; Laura Atuesta, "Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado", en Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous (eds.), *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, México, Editorial CIDE Coyuntura y Ensayo, 2017; y Flores-Macías, *op. cit*.

[4] Ver Flores-Macías, *op. cit*.

[5] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; Calderón *et al.*, *op. cit.*; Phillips, *op. cit.*; y Atuesta y Ponce, *op. cit*.

[6] Ver Urrusti Frenk*, op. cit.*; Ríos, *op. cit.*; y Durán-Martínez, *op. cit*.

[7] Ver Wilkinson, *op. cit.*; y Auyero, *op. cit*.

[8] Ver Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit.*; y Osorio, *op. cit*.

[9] Para una discusión de este fenómeno en Centroamérica, ver Brenneman, *op. cit*. Para el caso de México, ver José Merino, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro, "Marcado para morir", *Nexos*, julio de 2013, https://www.nexos.com.mx/?p=15375. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[10] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[11] Ver José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios".

[12] Ver Espinosa y Rubin, *op. cit*.

[13] Ver Flores-Macías, *op. cit*.

[14] Ver Viridiana Ríos, "Why Did Mexico Become So Violent? A Self-Reinforcing Violent Equilibrium Caused by Competition and Enforcement", *Trends in Organized Crime* 16 (2013), pp. 138-155.

[15] Ver Calderón *et al*., *op. cit.*; Phillips, *op. cit.*; y Atuesta y Ponce, *op. cit*.

[16] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[17] Ver Calderón *et al.*; *op. cit*.

[18] Ver Urrusti Frenk, *op. cit.*; Ríos, "How Government Coordination Controlled Organized Crime"; y Durán-Martínez, *op. cit*.

[19] Ver William H. Riker, "Federalism", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, 1975; y Daniel Eleazar, "Contrasting Unitary and Federal Systems", *International Political Science Review* 18 (1997), pp. 237-251.

[20] Ver Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt, 1972; y Paul Petersen, *The Price of Federalism*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1995.

[21] Ver William H. Riker, *Federalism: Origins, Operations, and Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

[22] Ver William H. Riker y Ronald Schaps, "Disharmony in Federal Government", *Systems Research and Behavioral Science* 2 (1957), pp. 276-290.

[23] Ver Barry R. Weingast, "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development* 53 (2014), pp. 14-25.

[24] Ver Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics* 48 (1986), pp. 370-389.

[25] Para una prueba pionera del modelo de votantes duros en la asignación de recursos contra la pobreza en México, ver Magaloni, *Voting for Autocracy.*

[26] Ver Wilkinson, *op. cit*.

[27] Ver Auyero, *op. cit*.

[28] Ver Steele, *op. cit.*; y Daron Acemoglu, James A. Robinson y Rafael J. Santos, "The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia", *Journal of the European Economic Association* 11 (2013), pp. 5-44.

[29] Ver Max Weber, "Politics as a Vocation", en Hans Heinrich Garth y Charles Wright Mills (eds.), *Essays in Sociology*, Nueva York, Macmillan, [1918] 1994.

[30] Ver Magaloni, *Voting for Autocracy*; Greene, *Why Dominant Parties Lose*; y Joy Langston, *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

[31] Ver Joseph Klesner, "Electoral Competition and the New Party System in Mexico", *Latin American Politics and Society* 47 (2005), pp. 103-142.

[32] Ver Jorge Arturo Hidalgo, "Anuncian megamarcha contra Reforma Fiscal", *Reforma*, 9 de septiembre de 2001.

[33] Ver Patricia Méndez, "Divide al Congreso la reforma eléctrica", *Reforma*, 10 de diciembre de 2002.

[34] Ver Claudia Salazar y Víctor Fuentes, "Reavivan PAN y PRD debate por aborto", *Reforma*, 31 de enero 2002.

[35] Ver Ivonne Melgar, "Define Fox derechos desde la concepción", *Reforma*, 11 de mayo de 2002; y "Aprueban panistas programa político", *Reforma*, 1 de mayo de 2004.

[36] Ver Luis Alegre, "Exige Fox sustentar acusaciones ante PGR", *Reforma*, 16 de abril de 2004.

[37] Ver Daniel Pensamiento, Claudia Salazar y Carolina Pacón, "Prevé PRD rompimiento con el Ejecutivo", *Reforma*, 16 de abril de 2004.

[38] Ver Joy Langston, "The PRI's 2006 Electoral Debacle", *PS: Political Science and Politics* 40 (2007), pp. 21-25.

[39] Ver Andreas Schedler, "The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust", *Journal of Democracy* 18 (2007), pp. 88-102.

[40] Para un recuento detallado de la evolución y el contenido de la campaña presidencial, ver Sánchez Murillo y Aceves González, *op. cit*.

[41] Javier Treviño Rangel, "Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del 'peligro para México'", *Foro Internacional* 197 (2009), pp. 638-

689.

[42] Ver Schedler, *op. cit*.

[43] Ver Presidencia de la República, "Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional", *op. cit*.

[44] Ver Fearon y Laitin, *op. cit*.

[45] Ver Heinle, Rodríguez Ferreira y Shirk, *op. cit*.

[46] Ver Data Cívica, "Personas Desaparecidas", 2017, http://personasdesaparecidas.mx/db/db. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[47] Ver el capítulo 6.

[48] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; y Grillo, *op. cit*.

[49] Ver Guerrero, "La raíz de la violencia".

[50] Excluimos la Ciudad de México, que en ese entonces tenía un estatus especial, y dos terceras partes de los municipios de Oaxaca, porque sus funcionarios locales son elegidos por usos y costumbres y los partidos políticos no tienen permitido participar en la contienda.

[51] Ver el apéndice D, tabla D.1.

[52] Para un análisis pionero de la yuxtaposición en México, ver Alain de Remes, "Gobiernos yuxtapuestos en México: Hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", *Política y Gobierno* 6 (1999), pp. 225-253.

[53] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; Matthew Dickenson, "The Impact of Leadership Removal on Mexican Drug Trafficking Organizations", *Journal of Quantitative Criminology* 30 (2014), pp. 651-676; Calderón *et al.*; *op. cit.*; y Phillips, *op. cit*.

[54] Esta información está basada en una búsqueda sistemática de palabras clave en cuatro periódicos mexicanos nacionales (*Reforma*, *El Universal*, *El Financiero* y *Excélsior*) y 16 diarios locales disponibles por medio de la base de datos de noticias ISI Emerging Markets.

[55] Ver Fearon y Laitin, *op. cit*.

[56] Ver Skaperdas, *op. cit*.

[57] Ver Weber, *op. cit*.

[58] Ver Fearon y Laitin, *op. cit*.

[59] Ver el apéndice D, tabla D.3.

[60] Ver Ponce, Aldo, "Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: evidencia del caso mexicano", *Latin American Research Review (LAAR)* 51 (2016), pp. 62-85.

[61] Ver "Tiene Jalisco reunión de seguridad", *Mural*, 19 de junio de 2010.

[62] Ver Melina Gil y Julio Pérez, "Promete Calderón dar apoyo por ataque", *Mural*, 12 de marzo de 2012.

[63] Wilkinson, *op. cit*.

[64] Para una conclusión similar en el contexto de la violencia política, ver Paul Staniland, "States, Insurgents, and Wartime Political Orders", *Perspectives on Politics* 10 (2012), pp. 243-264.

5. La lógica partidista de la guerra contra las drogas: el presidente, los gobernadores y la narcoviolencia a gran escala

[1] Ver Wilkinson, *op. cit.*; Auyero, *op. cit.*, y Trejo y Ley, "Federalism, Drugs, and Violence".

[2] Para el control del ejército por parte del presidente de México, ver Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2005; y Jordi Díez, "Civil-Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition", en Roderic Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2012. Para el control de la policía por parte del presidente y de los gobernadores, ver Sabet, *op. cit*. Para el control del poder judicial por parte del presidente durante el priismo y luego en la era pospriista, ver Wayne A. Cornelius y David A. Shirk (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, La Jolla y Notre Dame, Center for US-Mexican Studies/Notre Dame University Press, 2007; y Julio Ríos-Figueroa y Paloma Aguilar, "Justice Institutions in Autocracies: A Framework for Analysis", *Democratization* 25 (2018), pp. 1-18.

[3] Ver Aguilar y Castañeda, *op. cit*.

[4] Ver Espinosa y Rubin, *op. cit.*; y Flores-Macías, *op. cit*.

[5] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Phillips, *op. cit*.

[6] Ver Eduardo Guerrero, "Epidemias de violencia", *Nexos*, 1 de julio de 2012.

[7] Ver Sandra Ley, "Electoral Accountability in the Midst of Violence", *Latin American Politics and Society* 59 (2017), pp. 3-27.

[8] Ver Carlos Bravo Regidor, "La 'guerra' en el discurso presidencial", *La Razón*, 31 de enero de 2011.

[9] Para más información sobre la cooperación intergubernamental en Tijuana, ver Sabet, *op. cit.*; y Durán-Martínez, *op. cit*.

[10] Ver Guerrero, "La raíz de la violencia"; y Guerrero, "Epidemias de violencia".

[11] Ver Nathan Jones, "The Unintended Consequences of Kingpin Strategies: Kidnap Rates and the Arellano-Félix Organization", *Trends in Organized Crime* 16 (2013), pp. 156-176.

[12] Ver Miguel Cervantes, "Designan a militar en policía de BC", *Reforma*, 6 de diciembre de 2007.

[13] Ver Durán-Martínez, *op. cit*.

[14] Ver Roberto Zamarripa, "Es un asunto de seguridad nacional", *Reforma*, 16 de diciembre de 2007.

[15] La carta fue reproducida por la prensa nacional y local. Ver Julieta Martínez, "Carta íntegra del comandante Sergio Aponte Polito", *El Universal*, 23 de abril de 2008.

[16] Ver "Respalda gobernador de BC a procurador", *Reforma*, 23 de abril 2008.

[17] Ver Benito Jiménez y Miguel Cervantes, "Promete José Osuna depuración", *Reforma*, 25 de abril 2008.

[18] Ver "Denuncia Aponte 'complot' en su contra", *Reforma*, 3 de agosto de 2008.

[19] Ver Sabet, *op. cit*.

[20] Para ejemplos de programas y esfuerzos de prevención del crimen, ver Henia Prado, "Impulsan talleres de sensibilidad", *Reforma*, 29 de mayo de 2011; Daniela Rea, "Lanzan ahora 'Convivir Mejor'", *Reforma*, 18 de septiembre de

2011; y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), "Reporte de los programas y proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana", 19 de octubre de 2011, www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/378/1/images/ProgramasXinstitucionesConsultoras_2.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[21] Ver Durán-Martínez, *op. cit*.

[22] Ver Guerrero, "Epidemias de violencia".

[23] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[24] Para los operativos militares específicos, ver Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), "Detención de Óscar Orlando Nava Valencia (a) 'EL LOBO', líder de la organización delictiva 'LOS VALENCIA'", 30 de octubre de 2009; Isaak de Loza, "Realiza PGR operativos en Guadalajara", *El Informador*, mayo de 2010; Martín Patiño, "Capturan a líder del cártel de 'Los Valencia'", *El Informador*, 10 de mayo de 2010; "Tiene Jalisco reunión de seguridad", *op. cit.*; y "Termina la tregua y Guadalajara vuelve a ensangrentarse", *Proceso*, 30 de mayo de 2010. Para datos cuantitativos de combates militares, ver Atuesta, Sordia y Madrazo, *op. cit*.

[25] Ver Guerrero, "Epidemias de violencia".

[26] Ver "Tiene Jalisco reunión de seguridad", *op. cit*.

[27] Ver Guerrero, "Epidemias de violencia".

[28] Ver "Jalisco: las entrañas de la narcopolicía", *Proceso*, 27 de septiembre de 2008, www.proceso.com.mx/88882/jalisco-las-entranas-de-la-narcopolicia. Consultado el 4 de diciembre de 2019; y "Tiene Jalisco reunión de seguridad", *op. cit*.

[29] Para operativos militares específicos, ver Jorge Escalante, "Integran a Ejército en operativos", *Mural*, 25 de marzo de 2008; "Respalda gobernador de BC a procurador", *op. cit.*; "Denuncia Aponte 'complot' en su contra", *op. cit.*; y "Guanajuato. La matazón, una historia maquillada", *Proceso*, 6 de julio de 2009. Para datos cuantitativos de combates militares, ver Atuesta, Sordia y Madrazo, *op. cit.*

[30] Ver Escalante, *op. cit*.

[31] Ver Andro Aguilar, "Militarizan mandos policiales… y nada", *Reforma*, 7 de abril de 2011.

[32] Entrevista con Lázaro Cárdenas Batel.

[33] Ver Guerrero, "La raíz de la violencia".

[34] Entrevista con Lázaro Cárdenas Batel.

[35] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[36] Entrevista con Leonel Godoy, exgobernador de Michoacán (2008-2012).

[37] Entrevista con Guillermo Valdés, director de la agencia del servicio secreto (CISEN) bajo el gobierno del presidente Calderón.

[38] *Idem.*

[39] Recomendación 72/2009 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

[40] Entrevista anónima con funcionario federal de seguridad.

[41] Entrevista con Guillermo Valdés.

[42] *Idem.*

[43] Entrevista con Leonel Godoy.

[44] "Los medios están satanizando a Apatzingán: Genaro Guízar, alcalde", *Animal Político*, 5 de agosto de 2011, www.animalpolitico.com/2011/08/%E2%80%9Clos-medios-estan-satanizando-a-apatzingan%E2%80%9D-genaro-guizar-alcalde/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[45] Ver Eduardo Ferrer y Ernesto Martínez, "Oleada de asaltos en Apatzingán mientras la policía se ubicaba", *La Jornada*, 14 de diciembre de 2010, www.jornada.com.mx/2010/12/14/politica/005n1pol. Consultado el 7 de abril de 2020.

[46] Ver "No hay plena prueba sobre 'Chayo'. Godoy", *Reforma*, 17 de enero de 2011; y "Legalmente, 'Chayo' no está muerto", *Reforma*, 18 de enero de 2011.

[47] Antonio Baranda, "Eliminan (ahora sí) al 'Chayo'", *Reforma*, 9 de marzo de 2014.

[48] Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[49] Información de la base de datos Ataques Criminales Contra Autoridades Públicas en México (ACAM), analizada y discutida en los capítulos 6 y 7.

[50] Entrevista anónima con colaboradores cercanos de López. Ver también "Pide edil ayuda y lo matan", *Reforma*, 8 de noviembre de 2013.

[51] Los estimados están basados en datos del gobierno recuperados de la base de datos CIDE-PPD. Ver Atuesta *et al*. (2018).

[52] Ver Jesús Guerrero, "Critican en Guerrero el operativo antinarco", *Reforma*, 11 de febrero de 2007.

[53] Ver Sergio Flores, "Desconoce Salgado operativo en Acapulco", *Reforma*, 10 de enero de 2007.

[54] *Idem*; y Sergio Flores, "Pretende Salgado coordinarse con AMLO", *Reforma*, 21 de septiembre de 2006.

[55] Ver Rolando Herrera, "Enfrenta Salgado amenazas del narco", *Reforma*, 24 de enero de 2007.

[56] Ver "Indaga SSP vínculos de Salgado con narco", *Reforma*, 12 de febrero de 2007.

[57] Ver Rolando Herrera, "Revelan disculpa de la SSP a Félix", *Reforma*, 17 de febrero de 2007.

[58] Ver Guerrero, "Epidemias de violencia".

[59] Entrevista con Amalia García, exgobernadora de Zacatecas (2004-2010).

[60] Ver Abel Barajas, "Indaga PGR fuga… ide video!", *Reforma*, 23 de mayo de 2009.

[61] Entrevista con Amalia García.

[62] "Calderón y Amalia 'perdieron' Zacatecas", *Proceso*, 22 de agosto de 2010, www.proceso.com.mx/81075/81075-calderon-y-amalia-perdieron-zacatecas. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[63] Para más información sobre la fragmentación estatal en Ciudad Juárez, Chihuahua, ver Durán-Martínez, *op. cit*.

[64] Ver Ángel Zubía García, "Confía Reyes Baeza en el apoyo federal", *Norte de Ciudad Juárez*, 20 de febrero de 2008.

[65] Ver Javier Arroyo, "Complace respuesta de la Federación", *El Diario*, 28 de marzo de 2008.

[66] Ver Grillo, *op. cit*.

[67] Ver Araly Castañón, "Acciones del operativo son deficientes: alcalde", *El Diario*, 20 de agosto de 2008; y Félix González, "Estado a la Federación: hay que esclarecer ejecuciones", *Norte de Ciudad Juárez*, 19 de agosto de 2008.

[68] Ver Carlos Hernández, "Cambian de estrategia anticrimen", *El Diario*, 25 de noviembre de 2008.

[69] Ver "Presenta Calderón plan para Juárez; se disculpa con padres de masacrados", *Proceso*, 11 de febrero de 2010, https://www.proceso.com.mx/nacional/2010/2/11/presenta-calderon-plan-para-juarez-se-disculpa-con-padres-de-masacrados-10406.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[70] Ver Alberto Aziz Nassif, "Violencias en el norte de México: el caso de Ciudad Juárez", *Revista Iberoamericana* 12 (2012), pp. 143-155.

[71] Ver Lucy Conger, "The Private Sector and Public Security: The Cases of Ciudad Juárez and Monterrey", Centro Wilson-Universidad de San Diego, serie de documentos de trabajo sobre participación civil y seguridad pública en México, marzo de 2014.

[72] Ver Alejandro Salmón y Orlando Chávez, "Truena Reyes Baeza contra Gabinete de Seguridad", *El Diario*, 6 de febrero de 2010.

[73] Entrevistas anónimas con dos activistas sociales importantes de Ciudad Juárez, julio de 2012.

[74] Ver Icela Lagunas, "Otro gobernador en la mira", *Reporte Índigo*, 30 de julio de 2012.

[75] Ver Araly Castañón y Rocío Gallegos, "Dejaron huella en Juárez", *El Diario*, 12 de noviembre de 2011.

[76] Ver Francisco Luján, "Ataque a Leyzaola rompe relación municipio-federal", *Norte de Ciudad Juárez*, 27 de julio de 2011.

[77] Ver Alberto Morales y Juan Manuel Cruz, "Suspenden a Cd. Juárez subsidio para seguridad", *El Universal*, 29 de julio de 2011.

[78] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[79] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[80] Ver Grillo, *op. cit.*; y Correa-Cabrera, *op. cit*.

[81] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[82] Ver Víctor Hugo Michel y David Vicenteño, "Lanzan operativo antinarco en noreste", *Reforma*, 18 de febrero de 2007.

[83] Ver José García, "Defiende Nati el Operativo NL", *El Norte*, 18 de febrero de 2008.

[84] Ver José García, "Urge cambiar lucha anticrimen… federal", *El Norte*, 30 de junio de 2010.

[85] Ver José García, "Sostienen reunión Medina y Larrazábal", *El Norte*, 18 de agosto de 2010.

[86] Ver José García, "Asesora Tello Peón a NL", *El Norte*, 8 de octubre de 2010; y Conger, *op. cit*.

[87] Ver Fernando Martínez, "Exige la IP a Nati reorientar agenda", *El Norte*, 14 de abril de 2007; García, "Sostienen reunión Medina y Larrazábal"; y Rolando Herrera, "Exhiben pleito Medina-Larrazábal y fallas de Calderón en coordinación", *Reforma*, 13 de enero de 2011.

[88] Para más detalles sobre la creación de la Fuerza Civil y la participación de la élite empresarial de Nuevo León, ver Conger, *op. cit.*; y Sandra Ley y Magdalena Guzmán, "Doing Business in the Context of Criminal Violence in Mexico", en Deborah Avant *et al.* (eds.), *Civil Action and the Dynamics of Violence*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

[89] Entrevista anónima con un líder empresarial en Monterrey, enero de 2016.

[90] Ver Arturo Ramírez y Reyes Ruiz, *Security Strategies: Experiences of the Mexican States of Chihuahua and Nuevo León*, Stanford, Hoover Institution Press, 2016.

[91] Ver Guerrero, "Epidemias de violencia".

[92] *Idem*.

[93] Ver Guerrero, "La raíz de la violencia".

[94] *Idem*; y Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[95] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; Dickenson, *op. cit.*; Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Phillips, *op. cit*.

[96] Ver Open Society Justice Initiative, *op. cit.*; y Aguayo *et al.*, *op. cit*.

[97] Ver Correa-Cabrera, *op. cit*.

[98] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*.

[99] Ver Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Índice de Letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad", *Nexos*, 1 de julio de 2015. https://www.nexos.com.mx/?p=25468. Consultado el 11 de julio de 2021; y Open Society Justice Initiative, *op. cit.*; y Aguayo *et al.*, *op. cit*.

IV
EL ADVENIMIENTO DE LA GOBERNANZA CRIMINAL: CÓMO SE SUBVIERTE LA DEMOCRACIA LOCAL DURANTE LA GUERRA

6. Por qué los cárteles asesinan presidentes municipales y candidatos electorales locales: vulnerabilidad política subnacional y oportunidades para convertirse en gobernantes locales

[1] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[2] Ver Viridiana Ríos, "El asesinato de periodistas y alcaldes en México y su relación con el crimen organizado", en José Antonio Aguilar (ed.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México, CIES-SSP, 2012.

[3] Ver Arias, *Criminal Enterprises*.

[4] Ver Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*; y Arjona, *op. cit*.

[5] Ver Ríos, "El asesinato de periodistas y alcaldes en México".

[6] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[7] Ver Albarracín, *op. cit*.

[8] Ver Patrick Corcoran, "Guatemalan Mayoral Candidate Killed", *InSight Crime: Organized Crime in the Americas*, junio de 2011.

[9] Ver Spring, *op. cit*.

[10] Ver Flávia Marreiro y Xosé Hermida, "Conmoción en Brasil por el asesinato de Marielle Franco, concejal y activista de Río", *El País*, marzo de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/03/15/actualidad/1521080376_531337.html. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[11] Ver Elisabetta Oliveri y Salvatore Sberna, "Set the Night on Fire! Mafia Violence and Elections in Italy", ponencia presentada en la Conference of the American Political Science Association, 18 de agosto de 2014.

[12] Ver Claudia López, *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Nuevo Arcoíris, 2010.

[13] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[14] Ver Ríos, "El asesinato de periodistas y alcaldes en México".

[15] Ver Blume, *op. cit*.

[16] Ver Fabio Sánchez y María del Mar Palau, "Conflict, Decentralization and Local Governance in Colombia, 1974-2004", HiCN, documento de trabajo 14, mayo de 2006; Kent, *op. cit.*; y Mario Chacón, "In the line of fire: political violence and decentralization in Colombia", NYU–Abu Dhabi, documento de trabajo, julio de 2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2386667. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[17] Ver Astorga, *op. cit*.

[18] Ver Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?

[19] Ver Lessing, *Making Peace in Drug Wars*.

[20] *Idem*.

[21] Ver Gambetta, *op. cit*.

[22] Ver Varese, "What is Organized Crime?"; y Skarbek, *op. cit.*.

[23] Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance".

[24] Ver Arias, *Criminal Enterprises*.

[25] Ver Sandra Ley, "To Vote or Not to Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation", *Journal of Conflict Resolution* 62 (2018), pp. 1963-1990.

[26] Ver Magaloni, *et al.*, *op. cit*.

[27] Ver Arias, *Criminal Enterprises*.

[28] *Idem.*

[29] Ver Magaloni *et al.*, *op. cit*.

[30] Ver Arjona, *op. cit*.

[31] Ver Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*.

[32] Ver Michael Ross, "How Does Natural Resource Wealth Influence Civil Wars? Evidence from Thirteen Cases", *International Organization* 58 (2004), pp. 35-67.

[33] Ver Zaryab Iqbal y Christopher Zorn, "Sic Semper Tyrannis? Power, Repression, and Assassination since the Second World War", *Journal of Politics* 68 (2006), pp. 489-501.

[34] Ver Weingast, *op. cit*.

[35] Ver Wilkinson, *op. cit.*; y Auyero, *op. cit*.

[36] Ver Guillermo Trejo, "The Ballot and the Street: An Electoral Theory of Social Protest in Autocracies", *Perspectives on Politics* 12 (2014), pp. 332-352.

[37] Ver Staniland, *op. cit*.

[38] Ver Steele, *op. cit*.

[39] Ver Albarracín, *op. cit*.

[40] Ver Alesina, Piccolo y Pinotti, *op. cit*.

[41] Ver Arias, *Criminal Enterprises*.

[42] Para un estudio de asesinatos políticos usando los estados mexicanos como unidades de análisis, ver Blume, *op. cit*.

[43] Ver Ríos, "El asesinato de periodistas y alcaldes en México".

[44] Para esa base de datos, ver Atuesta, Sordia y Madrazo, *op. cit*.

[45] CIDAC: http://cidac.org/base-de-datos-electoral/. Consultado el 10 de mayo de 2017.

[46] Inegi-Simbad, http://sc.inegi.org.mx/cobdem/. Consultado el 24 de febrero de 2014.

[47] Ver Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"

[48] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[49] Ver Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit*.

[50] Ver "12 sicarios muertos tras enfrentarse con autoridades en Guanajuato", *Univision*, 26 de junio de 2009; y Xóchitl Álvarez, "Guanajuato investiga a 66 agentes por narco", *El Universal*, 13 de mayo de 2011.

[51] Ver Álvarez, *op. cit.*; y "Deslindan al alcalde de Tarandacuao del narco", *El Sol del Bajío*, 2 de mayo de 2011.

[52] Ver Iqbal y Zorn, *op. cit*.

[53] *Ibid*., p. 491.

7. Así se toma el poder local: la construcción de regímenes subnacionales de gobernanza criminal

[1]Ver Arjona, *op. cit*.

[2] Ver Gambetta, *op. cit.*; y Varese, *Mafias on the Move*.

[3] Ver Skarbek, *op. cit.*; y Lessing y Willis, *op. cit*.

[4] Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; y Arias, *Criminal Enterprises*.

[5] Ver Hobbes, *op. cit.*, I, XIII, 9.

[6] Ver Arias, *Criminal Enterprises*.

[7] *Idem*; y Arias, "The Dynamics of Criminal Governance".

[8] Ver Arjona, *op. cit*.

[9] Ver Grillo, *op. cit*.

[10] Entrevistas con los exgobernadores Lázaro Cárdenas Batel y Leonel Godoy, agosto y septiembre de 2014.

[11] Humberto Padgett, "Imposible decirle 'no' a los Templarios", *SinEmbargo*, 14 de marzo de 2014, www.sinembargo.mx/14-03-2014/931679. Consultado el 7 de abril de 2020.

[12] Entrevistas personales con Guillermo Valdés y Leonel Godoy, agosto de 2014.

[13] "FCH es oportunista, ahora tuitea pero ni nos recibió", *SinEmbargo*, 8 de noviembre de 2013, www.sinembargo.mx/08-11-2013/808887. Consultado el 7 de abril de 2020.

[14] Ver Adán García, "Dejan contiendas 51 en Michoacán", *Reforma*, 17 de octubre de 2011.

[15] Ver "Denuncian que 'narcovoto' llegó a Michoacán", *Univision*, 22 de noviembre de 2011.

[16] "Amenazan a votantes", *Reforma*, 13 de noviembre de 2011, p. 1.

[17] "Votan entre amenazas", *Reforma*, 13 de noviembre de 2011.

[18] Ver Lorena Becerra y Mariana Meza, "Violencia y votos: el caso de Michoacán", *Animal Político*, 3 de junio de 2015, www.animalpolitico.com/tanquepensante/violencia-y-votos-el-caso-de-michoacan/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[19] Dos exfuncionarios estatales de gobiernos izquierdistas anteriores validaron esta información. Entrevistas anónimas.

[20] Verónica Calderón y Paula Chouza, "El narco cobraba el 10% del dinero federal enviado a Michoacán", *El País*, 14 de marzo de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/03/14/actualidad/1394762409_823220.html. Consultado el 7 de abril de 2020.

[21] *Idem*; y Denise Maerker, "Auxilio: ¿Dónde está el Estado?", *Nexos*, 1 de abril de 2014, www.nexos.com.mx/?p=20052. Consultado el 7 de abril de 2020.

[22] Entrevista con Ricardo Baptista, agosto de 2014.

[23] Padgett, *op. cit*.

[24] Ver "Matan a alcalde de Michoacán que denunciaba pagos de cuotas al 'narco'", *Aristegui Noticias*, 8 de noviembre de 2013, https://aristeguinoticias.com/0811/mexico/matan-a-alcalde-de-michoacan-que-denunciaba-al-narco/. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[25] Maerker, *op. cit.*

[26] Entrevistas anónimas, agosto de 2014.

[27] Ver Omar García-Ponce y Andrés Lajous, "¿Por qué tardaron tanto en levantarse las autodefensas?", *Nexos: Blog de la redacción*, 22 de mayo de 2014, https://redaccion.nexos.com.mx/?p=6272. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[28] Un productor local nos confirmó esto. Entrevista anónima, septiembre de 2014.

[29] Ver "Pide edil ayuda y lo matan", *op. cit*.

[30] Ver Maerker, *op. cit*.

[31] Ver Romain LeCour Grandmaison, "'Vigilar y Limpiar': Identification and Self-Help Justice-Making in Michoacán, Mexico", *Politix* 3 (2016), pp. 103-125; y Pansters, *op. cit*.

[32] Ver García-Ponce y Lajous, *op. cit.*; y Maerker, *op. cit*.

[33] Ver Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"

[34] Ver Chris Kyle, "Violence and Insecurity in Guerrero", en *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence,* serie de documentos informativos, Centro Woodrow Wilson, 2015.

[35] Ver Eduardo Guerrero, "La inseguridad 2013-2015", *Nexos*, 1 de enero de 2016.

[36] José Antonio Gurrea, "Acapulco tiene miedo; hasta las autoridades renuncian", *El Financiero*, 11 de marzo de 2013. www.elfinanciero.com.mx/archivo/acapulco-tiene-miedo-hasta-las-autoridades-renuncian. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[37] Ver Kyle, *op. cit*.

[38] *Idem*.

[39] Para leer sobre la proliferación de grupos criminales en todo el país, ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; y Atuesta y Ponce, *op. cit*.

[40] Entrevista con Amalia García, exgobernadora de Zacatecas, agosto de 2014.

[41] Ver Sergio Flores y J. Guerrero, "No soy 'Rambo', revira Salgado", *Reforma*, 1 de julio de 2006; Herrera, "Enfrenta Salgado amenazas del narco"; y "Diputados

perredistas critican amenazas de muerte contra Salgado Macedonio", *La Jornada Guerrero*, 11 de febrero de 2007.

[42] Ver "Diputados perredistas critican amenazas de muerte contra Salgado Macedonio", *op. cit*.

[43] Jesús Guerrero, "Denuncia amenazas candidato en Guerrero", *Reforma*, 1 de octubre de 2008.

[44] Ver Benito Jiménez, "Estaban cazando a quien votaba y los intimidaban", *Reforma*, 6 de julio de 2009.

[45] Ver Jesús Guerrero, "Denuncia el PRD 13 ejecuciones", *Reforma*, 6 de julio de 2009.

[46] Ver "La extorsión generalizada alcanza a los alcaldes; ya no es asunto de ciudadanos, comerciantes y agricultores", *SinEmbargo*, 16 de noviembre de 2013.

[47] Entrevista personal.

[48] Ver Rosario García Orozco, "Presidentes municipales de Guerrero viven inseguridad: Robell Urióstegui Patiño", *El Financiero*, 8 de noviembre de 2015, www.elfinanciero.com.mx/nacional/presidentes-municipales-de-guerrero-viven-inseguridad-robell-uriostegui-patino. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[49] Ver Rolando Herrera y Mayolo López, "Pidieron a alcalde hasta apagar la luz", *Reforma*, 27 de julio de 2016; y "Gobierno federal simula seguridad en la Tierra Caliente de Guerrero", *Aristegui Noticias*, 3 de diciembre de 2015, http://aristeguinoticias.com/0312/mexico/gobierno-federal-simula-seguridad-en-la-tierra-caliente-deguerrero-parte-i/. Consultado el 17 de diciembre de 2019.

[50] Ver Rogelio Esteban, "Infiltrada por el crimen la policía de 11 municipios de Guerrero", *Milenio*, 6 de octubre de 2014.

[51] Ver "Policía de Acapulco reconoce 'posible' infiltración del crimen", *El Informador*, 1 de agosto de 2012, www.informador.mx/Mexico/Policia-de-Acapulco-reconoceposible-infiltracion-del-crimen-20120801–0134.html. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[52] Ver Karina Contreras, "Todos sabemos lo de los halcones porque es cierto: Walton", *El Sur*, 3 de agosto de 2012.

[53] Ver "Niega base de datos y crimen lo ejecuta", *Reforma*, 30 de octubre de 2012.

[54] Ver Gurrea, *op. cit*.

[55] Ver Alfonso Juárez, "Cierran restaurantes en Acapulco por crimen", *Reforma*, 29 de marzo de 2016.

[56] Ver Patricia Dávila, "Un mapa criminal de todos conocido", *Proceso*, 1 de noviembre de 2014. www.proceso.com.mx/386442/un-mapa-criminal-de-todosconocido. Consultado el 19 de diciembre de 2019.

[57] Brisa Araujo, "Te sumas al narco, te vas, o te mueres: desplazados en Guerrero", *Desinformémonos*, 28 de julio de 2013, https://desinformemonos.org/te-sumasal-narco-te-vas-o-te-mueres-desplazados-en-guerrero/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[58] Ver Leticia Díaz, "Guerrero: Las comunidades se quedan solas", *Proceso*, 24 de junio de 2011; y Laura Rubio y Brenda Pérez, "Desplazados por violencia. La tragedia invisible", *Nexos*, 1 de enero de 2016, www.nexos.com.mx/?p=27278. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[59] Ver Araujo, *op. cit*.

[60] Ver Laura Rubio, *Desplazamiento interno inducido por la violencia: Una experiencia global, realidad mexicana*, Ciudad de México, ITAM/CMPDH, 2015.

[61] Ver Sabet, *op. cit*.

[62] Ver Corpus, *op. cit*.

[63] Ver Sabet, *op. cit.*; Trejo y Ley, "Federalism, Drugs, and Violence"; y Durán-Martínez, *op. cit*.

[64] Ver Sandra Ley, Shannan Mattiace y Guillermo Trejo, "Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule", *Latin American Research Review* 54 (2019), pp. 181-200.

[65] *Idem*.

Conclusión

[1] Ver Open Society Justice Initiative, *op. cit.*; e International Crisis Group, "Building Peace in Mexico: Dilemmas Facing the López Obrador Government", reporte no. 69/Latinoamérica y Caribe, 11 de octubre de 2018, www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/69-building-peace-mexico-dilemmas-facing-lopez-obrador-government. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[2] Ver Reyes Ruiz-González, *Don't Rush to Judgment: Justice Reform and the Rise of Violence in Mexico*, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame, 2018.

[3] Ver Lantia Intelligence, "Mapa criminal", 16 de noviembre de 2019, https://bit.ly/2T1ydTa. Consultado el 7 de enero de 2020.

[4] Ver Open Society Justice Initiative, *op. cit.*, e International Crisis Group, *op. cit*.

[5] Ver Patrick McDonnell, "The Sordid Record of Former Mexican Governors: 3 in Prison, 3 under Investigation and 4 Wanted by Authorities", *Los Angeles Times*, 31 de marzo de 2017, www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-mexico-governors-20170331-story.html. Consultado el 18 de diciembre de 2019; e International Crisis Group, *op. cit*.

[6] Ver Juliana Fregoso, "México: 16 exgobernadores investigados por corrupción y la pregunta por la ruta del dinero", *Infobae*, 22 de abril 2017, www.infobae.com/america/mexico/2017/04/22/mexico-16-ex-gobernadores-investigados-por-corrupcion-y-la-pregunta-por-la-ruta-del-dinero/. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[7] Ver Lantia Intelligence, "Total de ejecuciones anuales", 14 de noviembre de 2019, https://bit.ly/2utkPNl. Consultado el 7 de enero de 2020.

[8] Ver "Hay más de 40 mil desaparecidos y 36 mil muertos sin identificar en México, reconoce Gobernación", *Animal Político*, 17 de enero de 2019, www.animalpolitico.com/2019/01/40-mil-desaparecidos-mexico-victimas-sinidentificar/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[9] Ver Alejandra Guillén, Mago Torres y Marcela Turati, "El país de las dos mil fosas", *Quinto Elemento Lab*, 2018. https://quintoelab.org/project/el-pais-de-las-2-mil-fosas. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

[10] Eduardo Guerrero, "La segunda ola de violencia", *Nexos*, 1 de abril 2018.

[11] International Crisis Group, *op. cit*.

[12] Reuter, *op. cit*.

[13] Ver Skaperdas, *op. cit*.

[14] Ver Weber, *op. cit*.

[15] Ver Flores-Macías, *op. cit*.

[16] Ver Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico*; Calderón *et al.*, *op. cit.*; y Phillips, *op. cit*.

[17] Ver Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; y Przeworski, *op. cit*.

[18] Ver Karl, "Imposing Consent: Electoralism Versus Democratization in El Salvador"; y Karl, "Electoralism: Why Elections Are Not Democracy".

[19] Ver Paul Collier, "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", *Journal of Conflict Resolution* 44 (2000), pp. 839-853.

[20] Ver Kalyvas, "How Civil Wars Help Explain Organized Crime".

[21] Ver Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War;* y Arjona, *op. cit*.

[22] Ver Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*.

[23] Ver Stathis Kalyvas y Laia Balcells, "International System and Technologies of Rebellion: How the End of the Cold War Shaped Internal Conflict", *American Political Science Review* 104 (2010), pp. 415-429.

[24] Ver Arias, "The Dynamics of Criminal Governance"; Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Barnes, *op. cit.*; Lessing, *Making Peace in Drug Wars*; Bergman, *op. cit.*; Durán-Martínez, *op. cit.*; y Yashar, *op. cit*.

[25] Ver, entre otros, Snyder y Durán-Martínez, *op. cit.*; Dube, Dube y García-Ponce, *op. cit.*; Oliveri y Sberna, *op. cit.*; Osorio, *op. cit*; Alesina, Piccolo y Pinotti, *op. cit.*; Trejo y Ley, "Federalism, Drugs, and Violence"; Atuesta y Ponce, *op. cit.*; Ley, "Electoral Accountability in the Midst of Violence"; Durán-Martínez, *op. cit.*; Trejo y Ley, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico?"; Albarracín, *op. cit.*; y Trejo y Ley, "High-Profile Criminal Violence".

Apéndice A

[1] Shirk y Wallman, *op. cit*.

[2] Ver Committee to Protect Journalists (CPJ), "No Excuse: Mexico Must Break Cycle of Impunity in Journalists' Murders", 3 de mayo de 2017, https://cpj.org/x/6c82. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

[3] Ver Valeria Ramírez, *¿Silenciarse ante la violencia? La autocensura y la cobertura de narcoviolencia. Caso Reforma 2006-2009*, tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2011.

[4] Ver Atuesta, Sordia y Madrazo, *op. cit*.

Apéndice E

[1] Ver Jean Meyer, *La Cristiada*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

[2] Ver Grillo, *op. cit.*; y Guerrero, "Epidemias de violencia".

[3] Ver "Tiene Jalisco reunión de seguridad", *op. cit*.

[4] Ver Dunning, *op. cit.*; John F. McCauley y Daniel N. Posner, "African Borders as Sources of Natural Experiments Promise and Pitfalls", *Political Science Research and Methods* 3 (2015), pp. 409-418; y Matthew A. Kocher y Nuno P. Monteiro, "Lines of Demarcation: Causation, Design-Based Inference, and Historical Research", *Perspectives on Politics* 14 (2016), pp. 952-975.

[5] Ver Susan Stokes, "A Defense of Observational Research", en Dawn Teele (ed.), *Field Experiments and Their Critics*, New Haven, Yale University Press, 2014.

[6] *Idem*; y Kocher y Monteiro, *op. cit*.

[7] José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios"; Espinosa y Rubin, *op. cit.*; y Flores-Macías, *op. cit*.

[8] Ver Kocher y Monteiro, *op. cit*.

Apéndice G

[1] Ver Raúl Zepeda, "Violencia en Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico", *Estudios Sociológicos* 36 (2018), pp. 125-159.

[2] Ver Grillo, *op. cit*.

[3] Ver Kyle, *op. cit*.

[4] Ver Témoris Greco y David Espino, "Disputan 10 cárteles mercado de amapola", *El Universal*, 3 de febrero de 2015.

[5] Ver Meyer, *op. cit*.

[6] Ver Grillo, *op. cit*.

[7] Ver Xóchitl Álvarez, "Violencia en Guanajuato por venganza de narcos", *El Universal*, 23 de noviembre de 2009; y Verónica Espinosa, "Operan en Guanajuato cinco cárteles: Procuraduría", *Proceso*, 16 de marzo de 2012.

[8] Ver "12 sicarios muertos tras enfrentarse con autoridades en Guanajuato", *op. cit.*; Álvarez, "Guanajuato investiga a 66 agentes por narco"; "Deslindan al alcalde de Tarandacuao del narco", *op. cit.*; y "Detienen a 130 policías de Acámbaro por nexos con el Narco", *Excélsior*, 4 de mayo de 2011.

[9] Escalante, *op. cit*.

Bibliografía

Abadie, Alberto, Alexis Diamond y Jens Hainmueller, "Comparative Politics and the Synthetic Control Method", *American Journal of Political Science* 59 (2015), pp. 495-510.

Acemoglu, Daron, James A. Robinson y Rafael J. Santos, "The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia", *Journal of the European Economic Association* 11 (2013), pp. 5-44.

"Acusaciones de corrupción, presunta responsabilidad de la tragedia de Guadalajara", *Proceso*, 18 de junio de 1994, www.proceso.com.mx/165618/acusaciones-de-corrupcion-presunta-responsabilidad-de-la-tragedia-de-guadalajara. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Aguayo, Sergio, Delia Sánchez, Manuel Pérez y Jacobo Dayán, *En el desamparo: Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011),* México, El Colegio de México/CEAV, 2016.

Aguilar, Andro, "Militarizan mandos policiales… y nada", *Reforma*, 7 de abril de 2011.

Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.

"Al fondo a la investigación sobre Elías Ramírez, 'caiga quien caiga': Barrio", *Proceso*, 17 de octubre de 1992, www.proceso.com.mx/160309/al-fondo-en-la-investigacion-

sobre-elias-ramirez-caiga-quien-caiga-barrio. Consultado el 19 de diciembre de 2019.
Albarracín, Juan, *Criminalized Electoral Politics. The Socio-Political Foundations of Electoral Coercion in Democratic Brazil*, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame, 2018.
Albertus, Michael, *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform,* Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
Alegre, Luis, "Exige Fox sustentar acusaciones ante PGR", *Reforma*, 16 de abril de 2004.
Alesina, Alberto, Salvatore Piccolo y Paolo Pinotti, "Organized Crime, Violence, and Politics", *The Review of Economic Studies* 86 (2019), pp. 457-499.
Allum, Felia, Rosella Merlino y Alessandro Colletti, "Facilitating the Italian Mafia: The Grey Zone of Complicity and Collusion", *South European Society and Politics* 24 (2019), pp. 79-101.
Álvarez, Xóchitl, "Guanajuato investiga a 66 agentes por narco", *El Universal*, 13 de mayo de 2011.
_____, "Violencia en Guanajuato por venganza de narcos", *El Universal*, 23 de noviembre de 2009.
"Amenazan a votantes", *Reforma*, 13 de noviembre de 2011.
Aparicio, Javier, "Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006: ¿Fraude o errores aleatorios?", *Política y Gobierno*, número especial (2009), pp. 225-243.
"Aprueban panistas programa político", *Reforma*, 1 de mayo de 2004.
Aranda, Jesús, "Sabía alto mando de los ilícitos de Quirós", *La Jornada*, 12 de agosto de 2002, www.jornada.com.mx/2002/08/12/012n1pol.php?printver=0. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Araujo, Brisa, "Te sumas al narco, te vas, o te mueres: desplazados en Guerrero", *Desinformémonos*, 28 de julio de 2013, https://desinformemonos.org/te-sumasal-narco-te-vas-o-

te-mueres-desplazados-en-guerrero/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Arellano, Alberto, "Los gobiernos panistas en Jalisco", *Espacios Públicos* 14 (2011), pp. 138-154.
Arias, Enrique Desmond, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
———, "Dispatches from the Field: Milícias and Police Corruption in Rio de Janeiro", *Americas Quarterly* 3 (2009), pp. 90-93.
———, "Faith in Our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas", *Latin American Politics and Society* 46 (2006), pp. 1-38.
———, "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies* 38 (2006), pp. 293-325.
Arias, Enrique Desmond y Daniel Goldstein, *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010.
Arjona, Ana, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
Arjona, Ana, *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
Arroyo, Javier, "Complace respuesta de la Federación", *El Diario*, 28 de marzo de 2008.
Astorga, Luis, *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio,* Ciudad de México, Plaza y Janés, 2005.
Astorga, Luis y David A. Shirk, "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context", Instituto México del Centro Internacional Woodrow Wilson, documento de trabajo, enero de 2010.
"Asume Cárdenas Batel como Gobernador de Michoacán", *Crónica*, 15 de febrero de 2002,

www.cronica.com.mx/notas/2002/5376.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Atuesta, Laura H. y Aldo F. Ponce, "Meet the Narco: Increased Competition among Criminal Organisations and the Explosion of Violence in Mexico", *Global Crime* 18 (2017), pp. 375-402.

Atuesta, Laura, "Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado", en Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous (eds.), *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, México, Editorial CIDE Coyuntura y Ensayo, 2017.

Atuesta, Laura, Óscar Sordia y Alejandro Madrazo, "The War on Drugs in Mexico: (Official) Dataset of Events between December 2006 and November 2011", *Journal of Conflict Resolution* 63 (2018), pp. 1765-1789.

Auyero, Javier, "The Political Makings of the 2001 Lootings in Argentina", *Journal of Latin American Studies* 38 (2006), pp. 241-265.

Aviña, Alexander, "A War Against Poor People: Dirty Wars and Drug Wars in 1970s Mexico", en Jaime M. Pensado y Enrique C. Ochoa (eds.), *Mexico Beyond 1968*, Palo Alto, Stanford University Press, 2018.

Aziz Nassif, Alberto, "Violencias en el norte de México: el caso de Ciudad Juárez", *Revista Iberoamericana* 12 (2012), pp. 143-155.

Bagley, Bruce, "Cárteles de la Droga: De Medellín a Sinaloa", *Criterios* 4 (2011), pp. 233-247.

———, *Drug-Trafficking and Organized Crime in the Americas*, Washington, D. C., actualización sobre América del Centro Woodrow Wilson, 2012.

Bailey, John y Matthew M. Taylor, "Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico", *Journal of Politics in Latin America* 1 (2009), pp. 3-29.

Barajas, Abel, "Indaga PGR fuga… ide video!", *Reforma*, 23 de mayo de 2009.
Baranda, Antonio, "Eliminan (ahora sí) al 'Chayo'", *Reforma*, 9 de marzo de 2014.
Barnes, Nicholas, "Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence", *Perspectives on Politics* 15 (2017), pp. 967-987.
Becerra, Lorena y Mariana Meza, "Violencia y votos: el caso de Michoacán", *Animal Político*, 3 de junio de 2015, www.animalpolitico.com/tanquepensante/violencia-y-votos-el-caso-de-michoacan/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Ciudad de México, Cal y Arena, 2001.
Becker, Gary S., "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76 (1968), pp. 169-217.
Beer, Caroline, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico,* Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003.
Beltrán, Adriana, "The Captive State: Organized Crime and Human Rights in Latin America", WOLA, 28 de febrero de 2008.
Berg, Louis-Alexandre y Marlon Carranza, "Organized Criminal Violence and Territorial Control: Evidence from Northern Honduras", *Journal of Peace Research* 55 (2018), pp. 566-581.
Bergman, Marcelo, *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
Blancornelas, Jesús, *El cártel. Los Arellano Félix, la mafia más poderosa en la historia de América Latina*, México, Debolsillo, 2002.
Blaydes, Lisa, *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
Blume, Laura, "The Old Rules No Longer Apply: Explaining Narco-Assassinations of Mexican Politicians", *Journal of Politics in Latin America* 9 (2017), pp. 59-90.

Braga, Anthony, Rod Brunson y Kevin Drakulich, "Race, Place, and Effective Policing", *Annual Review of Sociology* 45 (2019), pp. 535-555.

Bravo Regidor, Carlos, "La 'guerra' en el discurso presidencial", *La Razón*, 31 de enero de 2011.

Brenneman, Robert, *Homies and Hermanos: God and Gangs in Central America*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Bruhn, Kathleen y Kenneth Greene, "Elite Polarization Meets Mass Moderation in Mexico's 2006 Elections", *PS: Political Science and Politics* 40 (2007), pp. 33-38.

Buchanan, James M., "A Defense of Organized Crime?", en Simon Rottenberg (ed.), *The Economics of Crime and Punishment*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973.

Burt, Jo-Marie, "Guilty as Charged: The Trial of Former Peruvian President Alberto Fujimori for Human Rights Violations", *International Journal of Transitional Justice* 3 (2009), pp. 384-405.

Caldeira, Teresa y James Holston, "Democracy and Violence in Brazil", *Comparative Studies in Society and History* 41 (1999), pp. 691-729.

Calderón, Gabriela, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni, "The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1455-1485.

Calderón, Verónica y Paula Chouza, "El narco cobraba el 10% del dinero federal enviado a Michoacán", *El País*, 14 de marzo de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/03/14/actualidad/1394762409_823220.html. Consultado el 7 de abril de 2020.

"Calderón y Amalia 'perdieron' Zacatecas", *Proceso*, 22 de agosto de 2010, www.proceso.com.mx/81075/81075-calderon-y-amalia-perdieron-zacatecas. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Camp, Roderic Ai, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2005.

"Canales Clariond iniciará una nueva forma de gobierno, con 'un PRI como alma en pena'", *Proceso*, 5 de julio de 1997, www.proceso.com.mx/175905/canales-clariond-iniciara-una-nueva-forma-de-gobierno-con-un-pri-como-almaen-pena. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Carey, Sabine C., Michael P. Colaresi y Neil J. Mitchell, "Governments, Informal Links to Militias, and Accountability", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 850-876.

Carrizales, David, "Renunció Rizzo García en NL", *La Jornada*, 18 de abril de 1996, www.jornada.com.mx/1996/04/18/rizzo.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Castañón, Araly, "Acciones del operativo son deficientes: alcalde", *El Diario*, 20 de agosto de 2008.

Castañón, Araly y Rocío Gallegos, "Dejaron huella en Juárez", *El Diario*, 12 de noviembre de 2011.

Castillo García, Gustavo, "Acosta y Quirós ordenaron asesinar más de 1 500, dice testigo protegido", *La Jornada*, 18 de noviembre de 2002, www.jornada.com.mx/2002/11/18/012n1pol.php?printver=1. Consultado el 17 de diciembre de 2019.

Cedillo, Adela, *Intersections Between the Dirty War and the War on Drugs in Northwestern Mexico (1969-1985)*, tesis doctoral, Universidad de Wisconsin-Madison, 2019.

Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Paz y Justicia, 1988-1998.

Cervantes, Miguel, "Designan a militar en policía de BC", *Reforma*, 6 de diciembre de 2007.

Chacón, Mario, "In the Line of Fire: Political Violence and Decentralization in Colombia", NYU-Abu Dhabi, documento de trabajo, julio de 2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2386667. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Clunan, Anne y Harold Trinkunas, *Ungoverned Spaces? Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

Collier, Paul, "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", *Journal of Conflict Resolution* 44 (2000), pp. 839-853.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (cndh), Recomendación 72/2009, 30 de octubre de 2009, www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2009/REC_2009_072.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Committee to Protect Journalists (CPJ), "No Excuse: Mexico Must Break Cycle of Impunity in Journalists' Murders", 3 de mayo de 2017, https://cpj.org/x/6c82. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Conger, Lucy, "The Private Sector and Public Security: The Cases of Ciudad Juárez and Monterrey", Centro Wilson-Universidad de San Diego, serie de documentos de trabajo sobre participación civil y seguridad pública en México, marzo de 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Informe de pobreza y evaluación de las entidades federativas 2010-2012, 2012.

Consejo Nacional de Población (Conapo), Índice de marginación 2010, 2010, www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

Contreras, Karina, "Todos sabemos lo de los halcones porque es cierto: Walton", *El Sur*, 3 de agosto de 2012.

Corchado, Alfredo y Ricardo Sandoval, "Gang Linked to Serial Killing", *The Dallas Morning News*, 2 de mayo de 2004, www.sunsentinel.com/news/fl-xpm-2004-05-02-0405010393-story.html. Consultado el 17 de diciembre de 2019.

Corcoran, Patrick, "Guatemalan Mayoral Candidate Killed", *InSight Crime: Organized Crime in the Americas*, junio de 2011.

Córdova, Abby, "Living in Gang-Controlled Neighborhoods: Impacts on Electoral and Nonelectoral Participation in El Salvador", *Latin American Research Review* 54 (2019), pp. 201-221.

Cornelius, Wayne A. y David A. Shirk (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, La Jolla y Notre Dame, Center for US-Mexican Studies/Notre Dame University Press, 2007.

Corpus, Aline, "Dimite funcionaria acusada por Aponte", *Reforma*, 8 de mayo de 2008.

Correa-Cabrera, Guadalupe, *The Zetas Inc.: Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Austin, The University of Texas Press, 2017.

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins, "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics* 48 (1986), pp. 370-389.

Cribb, Robert, "Introduction: Parapolitics, Shadow Governance and Criminal Sovereignty", en Eric Wilson y Tim Lindsey (eds.), *Government of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York, Pluto Press, 2009.

Cruz, José Miguel, "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State", *Latin American Politics and Society* 53 (2011), pp. 1-33.

Dal Bó, Ernesto, Pedro Dal Bó y Rafael Di Tella, "Plata o Plomo?: Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence", *American Political Science Review* 100 (2006), pp. 41-53.

Data Cívica, "Personas Desaparecidas", 2017, http://personasdesaparecidas.mx/db/db. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Dávila, Patricia, "Un mapa criminal de todos conocido", *Proceso*, 1 de noviembre de 2014. www.proceso.com.mx/386442/un-mapa-criminal-de-todosconocido. Consultado el 19 de diciembre de 2019.

Davis, Diane, "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", *Latin American Politics and Society* 48 (2006), pp. 55-86.
Daxecker, Ursula E. y Brandon C. Prins, "The Politicization of Crime: Electoral Competition and the Supply of Maritime Piracy in Indonesia", *Public Choice* 169 (2016), pp. 375-393.
De Castro, Rodrigo y Juan Gasparini, *La delgada línea blanca*, Buenos Aires, Ediciones B, 2000.
De Loza, Isaak, "Realiza PGR operativos en Guadalajara", *El Informador*, mayo de 2010.
"De paraíso a cubil de narcos", *Proceso*, 26 de marzo de 2006, www.proceso.com.mx/97387/de-paraiso-a-cubil-de-narcos. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
"De Regios", *El Norte*, 30 de septiembre de 1997.
"Denuncia Aponte 'complot' en su contra", *Reforma*, 3 de agosto de 2008.
"Denuncian que 'narcovoto' llegó a Michoacán", *Univision*, 22 de noviembre de 2011.
"Deslindan al alcalde de Tarandacuao del narco", *El Sol del Bajío*, 2 de mayo de 2011.
"Detienen a 130 policías de Acámbaro por nexos con el narco", *Excélsior*, 4 de mayo de 2011.
Díaz, Leticia, "Guerrero: Las comunidades se quedan solas", *Proceso*, 24 de junio de 2011.
Díaz-Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
Dickenson, Matthew, "The Impact of Leadership Removal on Mexican Drug Trafficking Organizations", *Journal of Quantitative Criminology* 30 (2014), pp. 651-676.
Díez, Jordi, "Civil-Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition", en Roderic Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics,* Nueva York, Oxford University Press, 2012.

———, "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico", *Mexican Studies* 24 (2008), pp. 113-145.
"Diputados perredistas critican amenazas de muerte contra Salgado Macedonio", *La Jornada Guerrero*, 11 de febrero de 2007.
Dube, Arindrajit, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce, "Cross-Border Spillover: US Gun Laws and Violence in Mexico", *American Political Science Review* 107 (2013), pp. 397-417.
Dunning, Thad, "Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments", *Political Research Quarterly* 61 (2008), pp. 282-293.
Durán-Martínez, Angélica, *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico,* Oxford, Oxford University Press, 2018.
Durkheim, Émile, *The Division of Labor in Society*, Nueva York, Free Press, [1893] 1964.
Eaton, Kent, "The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia", *Security Studies* 15 (2010), pp. 533-562.
Eleazar, Daniel, "Contrasting Unitary and Federal Systems", *International Political Science Review* 18 (1997), pp. 237-251.
Enciso, Froylán, *Nuestra historia narcótica: Pasajes para (re) legalizar las drogas en México*, México, Debate, 2015.
English, T. J., *The Havana Mob: Gangsters, Gamblers, Showgirls and Revolutionaries in 1950s Cuba*, Edimburgo y Londres, Mainstream Publishing, 2007.
Escalante, Jorge, "Integran a Ejército en operativos", *Mural*, 25 de marzo de 2008.
Espinosa, Valeria y Donald Rubin, "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?", *The American Statistician* 69 (2015), pp. 17-27.
Espinosa, Verónica, "El 'guanajuatazo'", *Proceso*, 2 de julio de 2011.

———, "Operan en Guanajuato cinco cárteles: Procuraduría", *Proceso*, 16 de marzo de 2012.
Esteban, Rogelio, "Infiltrada por el crimen la policía de 11 municipios de Guerrero", *Milenio*, 6 de octubre de 2014.
Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Inequality and Violent Crime", *Journal of Law and Economics* 45 (2002), pp. 1-40.
"FCH es oportunista, ahora tuitea pero ni nos recibió", *SinEmbargo*, 8 de noviembre de 2013, www.sinembargo.mx/08-11-2013/808887. Consultado el 7 de abril de 2020.
Fearon, James D. y David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review* 97 (2003), pp. 75-90.
Fearon, James, "Rationalist Explanations for War", *International Organization* 49 (1995), pp. 379-414.
Ferrer, Eduardo y Ernesto Martínez, "Oleada de asaltos en Apatzingán mientras la policía se ubicaba", *La Jornada*, 14 de diciembre de 2010, www.jornada.com.mx/2010/12/14/politica/005n1pol. Consultado el 7 de abril de 2020.
Fiorentini, Gianluca y Sam Peltzman (eds.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
Flom, Hernán, "State Regulation of Organized Crime: Politicians, Police, and Drug Trafficking in Argentina", *Latin American Politics and Society* 6 (2019), pp. 104-128.
Flores, Ezequiel, "Con René Juárez Cisneros el narco sentó sus reales en Guerrero", *Proceso*, 3 de mayo de 2018, www.proceso.com.mx/532715/con-rene-juarezcisneros-el-narco-sento-sus-reales-en-guerrero. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Flores-Macías, Gustavo A., "The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico", *Comparative Politics* 51 (2018), pp. 1-20.

Flores, Sergio, "Desconoce Salgado Macedonio a Calderón", *Reforma*, 8 de septiembre de 2006.
Flores, Sergio, "Desconoce Salgado operativo en Acapulco", *Reforma*, 10 de enero de 2007.
Flores, Sergio, "Pretende Salgado coordinarse con AMLO", *Reforma*, 21 de septiembre de 2006.
Flores, Sergio y J. Guerrero, "No soy 'Rambo', revira Salgado", *Reforma*, 1 de julio de 2006.
Fox, Sean R. y Kristian Hoelscher, "Political Order, Development and Social Violence", *Journal of Peace Research* 49 (2012), pp. 431-444.
Frantz, Erica, "The Legacy of Military Dictatorship: Explaining Violent Crime in Democracies", *International Political Science Review* 40 (2018), pp. 1-15.
Fregoso, Juliana, "México: 16 exgobernadores investigados por corrupción y la pregunta por la ruta del dinero", *Infobae*, 22 de abril 2017, www.infobae.com/america/mexico/2017/04/22/mexico-16-ex-gobernadores-investigados-por-corrupcion-y-la-pregunta-por-la-ruta-del-dinero/. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Gambetta, Diego, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
Gandhi, Jennifer y Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies* 40 (2007), pp. 1279-1301.
García, Adán, "Dejan contiendas 51 en Michoacán", *Reforma*, 17 de octubre de 2011.
García, Carola y Leonardo Figueiras, *Medios de comunicación y campañas electorales (1988-2000),* México, Plaza y Valdés, 2006.
García, Dennis, "El amor por Sara Cristina Cosío llevó a prisión al Narco de narcos", *Crónica*, 10 de agosto de 2013,

www.cronica.com.mx/notas/2013/774736.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
García, José, "Asesora Tello Peón a NL", *El Norte*, 8 de octubre de 2010.
———, "Defiende Nati el Operativo NL", *El Norte*, 18 de febrero de 2008.
———, "Sostienen reunión Medina y Larrazábal", *El Norte*, 18 de agosto de 2010.
———, "Urge cambiar lucha anticrimen… federal", *El Norte*, 30 de junio de 2010.
García-Ponce, Omar y Andrés Lajous, "¿Por qué tardaron tanto en levantarse las autodefensas?", *Nexos: Blog de la redacción*, 22 de mayo de 2014, https://redaccion.nexos.com.mx/?p=6272. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
García Orozco, Rosario, "Presidentes municipales de Guerrero viven inseguridad: Robell Urióstegui Patiño", *El Financiero*, 8 de noviembre de 2015, www.elfinanciero.com.mx/nacional/presidentes-municipales-de-guerrero-viven-inseguridad-robell-uriostegui-patino. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Garzón, Juan Carlos, *Mafia & Co.: The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia,* Washington, D. C., Centro Woodrow Wilson, 2012.
Gil, Melina y Julio Pérez, "Promete Calderón dar apoyo por ataque", *Mural*, 12 de marzo de 2012.
Gillies, Allan, "Theorising State-Narco Relations in Bolivia's Nascent Democracy (1982-1993): Governance, Order and Political Transition", *Third World Quarterly* 39 (2018), pp. 727-746.
Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
Gleditsch, Nils Petter, Havard Strand, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg y Peter Wallensteen, "Armed Conflict 1945-99: A New

Dataset", *Journal of Peace Research* 39 (2001), pp. 615-637.
"Gobierno federal simula seguridad en la Tierra Caliente de Guerrero", *Aristegui Noticias*, 3 de diciembre de 2015, http://aristeguinoticias.com/0312/mexico/gobierno-federal-simula-seguridad-en-la-tierra-caliente-deguerrero-parte-i/. Consultado el 17 de diciembre de 2019.
Goertz, Gary, *Multimethods Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*, Princeton, Princeton University Press, 2017.
Golden, Tim, "Cardinal in Mexico Killed in a Shooting Tied to Drug Battle", *The New York Times*, 25 de mayo de 1993, www.nytimes.com/1993/05/25/world/cardinalin-mexico-killed-in-a-shooting-tied-to-drug-battle.html. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
González, Félix, "Estado a la Federación: hay que esclarecer ejecuciones", *Norte de Ciudad Juárez*, 19 de agosto de 2008.
Greco, Témoris y David Espino, "Disputan 10 cárteles mercado de amapola", *El Universal*, 3 de febrero de 2015.
Greene, Kenneth F., "The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance", *Comparative Political Studies* 43 (2010), pp. 807-834.
Greene, Kenneth F., *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
Greitens, Sheena, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
Grillo, Ioan, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, Nueva York, Bloomsbury Publishing, 2011.
"Guanajuato. La matazón, una historia maquillada", *Proceso*, 6 de julio de 2009.
Guerrero, Eduardo, "Pandillas y cárteles: La gran alianza", *Nexos*, 1 de junio de 2010, www.nexos.com.mx/?p=13690. Consultado

el 4 de diciembre de 2019.
Guerrero, Eduardo, "Epidemias de violencia", *Nexos*, 1 de julio de 2012.
———, "La inseguridad 2013-2015", *Nexos*, 1 de enero de 2016.
———, "La raíz de la violencia", *Nexos*, 1 de junio de 2011, www.nexos.com.mx/?p=14318. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
———, "La segunda ola de violencia", *Nexos*, 1 de abril 2018.
———, *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey. 7th North American Forum*, Ciudad de México, Lantia Consultores, 2011.
Guerrero, Jesús, "Critican en Guerrero el operativo antinarco", *Reforma*, 11 de febrero de 2007.
———, "Denuncia amenazas candidato en Guerrero", *Reforma*, 1 de octubre de 2008.
———, "Denuncia el PRD 13 ejecuciones", *Reforma*, 6 de julio de 2009.
Guillén, Alejandra, Mago Torres y Marcela Turati, "El país de las dos mil fosas", *Quinto Elemento Lab*, 2018. https://quintoelab.org/project/el-pais-de-las-2-mil-fosas. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Gurrea, José Antonio, "Acapulco tiene miedo; hasta las autoridades renuncian", *El Financiero*, 11 de marzo de 2013. www.elfinanciero.com.mx/archivo/acapulco-tiene-miedo-hasta-las-autoridades-renuncian. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Gutiérrez, Maribel, "Caso Aguas Blancas: juicio inconcluso", *La Jornada*, 29 de junio de 1997.
"Hay más de 40 mil desaparecidos y 36 mil muertos sin identificar en México, reconoce Gobernación", *Animal Político*, 17 de enero de 2019, www.animalpolitico.com/2019/01/40-mil-desaparecidos-mexico-victimas-sinidentificar/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Heinle, Kimberly, Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, "Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2013", *Justice in Mexico Project: Special Report*, Universidad de San Diego, 2014, https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2014/09/2014_DVM.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Hernández, Carlos, "Cambian de estrategia anticrimen", *El Diario*, 25 de noviembre de 2008.

Herrera, Rolando, "Enfrenta Salgado amenazas del narco", *Reforma*, 24 de enero de 2007.

———, "Exhiben pleito Medina-Larrázabal y fallas de Calderón en coordinación", *Reforma*, 13 de enero de 2011.

———, "Revelan disculpa de la SSP a Félix", *Reforma*, 17 de febrero de 2007.

Herrera, Rolando y Mayolo López, "Pidieron a alcalde hasta apagar la luz", *Reforma*, 27 de julio de 2016.

Hidalgo, Jorge Arturo, "Anuncian megamarcha contra Reforma Fiscal", *Reforma*, 9 de septiembre de 2001.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 2.º ed., 15.º reimp., [1651] 2008.

"Indaga SSP vínculos de Salgado con narco", *Reforma*, 12 de febrero de 2007.

InSight Crime, "Venezuela: A Mafia State? Venezuela Has Become a Hub of Organized Crime in the Region", 2018, https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-a-Mafia-State-InSight-Crime-2018.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

International Crisis Group, "Building Peace in Mexico: Dilemmas Facing the López Obrador Government", reporte no. 69/Latinoamérica y Caribe, 11 de octubre de 2018, www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/69-building-peace-mexico-dilemmas-facing-lopez-obrador-government. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

Iqbal, Zaryab y Christopher Zorn, "Sic Semper Tyrannis? Power, Repression, and Assassination since the Second World War", *Journal of Politics* 68 (2006), pp. 489-501.
Jaffe, Rivke, "The Hybrid State: Crime and Citizenship in Urban Jamaica", *American Ethnologist* 40 (2013), pp. 734-748.
"Jalisco: las entrañas de la narcopolicía", *Proceso*, 27 de septiembre de 2008, www.proceso.com.mx/88882/jalisco-las-entranas-de-la-narcopolicia. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Jensen, Nathan y Guillermo Rosas, "Foreign Direct Investment and Income Inequality in Mexico, 1990-2000", *InternationalOrganization* 61 (2007), pp. 467-487.
Jentzsch, Corina, Stathis Kalyvas y Livia I. Schubiger, "Militias in Civil Wars", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 755-769.
Jiménez, Benito, "Estaban cazando a quien votaba y los intimidaban", *Reforma*, 6 de julio de 2009.
Jiménez, Benito y Miguel Cervantes, "Promete José Osuna depuración", *Reforma*, 25 de abril 2008.
Jones, Nathan, "The Unintended Consequences of Kingpin Strategies: Kidnap Rates and the Arellano-Félix Organization", *Trends in Organized Crime* 16 (2013), pp. 156-176.
Juárez, Alfonso, "Cierran restaurantes en Acapulco por crimen", *Reforma*, 29 de marzo de 2016.
Kalyvas, Stathis, "How Civil Wars Help Explain Organized Crime - and How They Do Not", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1517-1540.
———, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
Kalyvas, Stathis y Laia Balcells, "International System and Technologies of Rebellion: How the End of the Cold War Shaped Internal Conflict", *American Political Science Review* 104 (2010), pp. 415-429.

Karl, Terry L., "Electoralism: Why Elections Are Not Democracy", en Richard Rose (ed.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., Congressional Quarterly Books, 2000.

———, "Imposing Consent: Electoralism Versus Democratization in El Salvador", en Paul Drake and Eduardo Silva (eds.), *Elections in Latin America,* San Diego, University of California Press, 1986, pp. 9-36.

Klesner, Joseph, "Electoral Competition and the New Party System in Mexico", *Latin American Politics and Society* 47 (2005), pp. 103-142.

Kocher, Matthew A. y Nuno P. Monteiro, "Lines of Demarcation: Causation, Design-Based Inference, and Historical Research", *Perspectives on Politics* 14 (2016), pp. 952-975.

Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.), *Organized Violence and State Failure in Latin America,* Londres, Zed Books, 2004.

Kyle, Chris, "Violence and Insecurity in Guerrero", en *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence,* serie de documentos informativos, Centro Woodrow Wilson, 2015.

"La extorsión generalizada alcanza a los alcaldes; ya no es asunto de ciudadanos, comerciantes y agricultores", *SinEmbargo*, 16 de noviembre de 2013.

Lagunas, Icela, "Otro gobernador en la mira", *Reporte Índigo*, 30 de julio de 2012.

Langston, Joy, *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

———, "The PRI's 2006 Electoral Debacle", *PS: Political Science and Politics* 40 (2007), pp. 21-25.

Lantia Intelligence, "Mapa criminal", 16 de noviembre de 2019, https://bit.ly/2T1ydTa. Consultado el 7 de enero de 2020.

———, "Total de ejecuciones anuales", 14 de noviembre de 2019, https://bit.ly/2utkPNl. Consultado el 7 de enero de 2020.

Lawson, Chappell, "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 16 (2000), pp. 267-287.
LeCour Grandmaison, Romain, "'Vigilar y Limpiar': Identification and Self-Help Justice-Making in Michoacán, Mexico", *Politix* 3 (2016), pp. 103-125.
"Legalmente, 'Chayo' no está muerto", *Reforma*, 18 de enero de 2011.
Lessing, Benjamin, "Logics of Violence in Criminal War", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1486-1516.
———, *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
Lessing, Benjamin y Graham Denyer Willis, "Legitimate Criminals: How to Build a Drug Empire from Behind Bars", *American Political Science Review* 113 (2019), pp. 584-606.
"Let Mexico's Voters Decide", *The New York Times*, 7 de abril de 2005.
Levitt, Steven, "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not", *Journal of Economic Perspectives* 18 (2004), pp. 163-190.
Ley, Sandra, "Electoral Accountability in the Midst of Criminal Violence: Evidence from Mexico", *Latin American Politics and Society* 59 (2017), pp. 3-27.
———, "To Vote or Not to Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation", *Journal of Conflict Resolution* 62 (2018), pp. 1963-1990.
Ley, Sandra, Shannan Mattiace y Guillermo Trejo, "Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule", *Latin American Research Review* 54 (2019), pp. 181-200.
Ley, Sandra y Magdalena Guzmán, "Doing Business in the Context of Criminal Violence in Mexico", en Deborah Avant, Marie Berry, Erica Chenoweth, Rachel Epstein, Cullen Hendrix, Oliver Kaplan y

Timothy Sisk (eds.), *Civil Action and the Dynamics of Violence*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
Lieberman, Evan, "Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research", *American Political Science Review* 99 (2005), pp. 435-452.
López, Claudia, *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Nuevo Arcoíris, 2010.
"Los medios están satanizando a Apatzingán: Genaro Guízar, alcalde", *Animal Político*, 5 de agosto de 2011, www.animalpolitico.com/2011/08/%E2%80%9Clos-medios-estan-satanizando-a-apatzingan%E2%80%9D-genaro-guizar-alcalde/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
"Los peros del gabinete", *El Norte*, 30 de septiembre de 1997.
Lucardi, Adrián, "Building Support from Below? Subnational Elections, Diffusion Effects, and the Growth of the Opposition in Mexico, 1984-2000", *Comparative Political Studies* 49 (2017), pp. 1855-1895.
Luján, Francisco, "Ataque a Leyzaola rompe relación municipio-federal", *Norte de Ciudad Juárez*, 27 de julio de 2011.
Lupsha, Peter A., "Drug Lords and Narco-Corruption: The Players Change but the Game Continues", *Crime, Law and Social Change* 16 (1991), pp. 41-58.
Maerker, Denise, "Auxilio: ¿Dónde está el Estado?", *Nexos*, 1 de abril de 2014, www.nexos.com.mx/?p=20052. Consultado el 7 de abril de 2020.
Magaloni, Beatriz, Aila M. Matanock, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros y Vidal Romero, "Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico's Drug War", *Comparative Political Studies* 53 (2019), pp. 1124-1174.
Magaloni, Beatriz, "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", *Comparative Political Studies* 41 (2008), pp. 715-741.

———, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
Mainwaring, Scott, "From Representative Democracy to Participatory Competitive Autocracy: Hugo Chávez and Venezuelan Politics", *Perspectives on Politics* 10 (2012), pp. 955-967.
Maldonado, Salvador, "Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán", *Revista Mexicana de Sociología* 74 (2012), pp. 5-39.
Mann, Michael, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results", *European Journal of Sociology* 25 (1984), pp. 185-213.
Marreiro, Flávia y Xosé Hermida, "Conmoción en Brasil por el asesinato de Marielle Franco, concejal y activista de Río", *El País*, marzo de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/03/15/actualidad/1521080376_531337.html. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Martínez, Fernando, "Exige la IP a Nati reorientar agenda", *El Norte*, 14 de abril de 2007.
Martínez, Julieta, "Carta íntegra del comandante Sergio Aponte Polito", *El Universal*, 23 de abril de 2008.
"Matan a alcalde de Michoacán que denunciaba pagos de cuotas al 'narco'", *Aristegui Noticias*, 8 de noviembre de 2013, https://aristeguinoticias.com/0811/mexico/matan-a-alcalde-de-michoacan-que-denunciaba-al-narco/. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
McCauley, John F. y Daniel N. Posner, "African Borders as Sources of Natural Experiments Promise and Pitfalls", *Political Science Research and Methods* 3 (2015), pp. 409-418.
McDonnell, Patrick, "The Sordid Record of Former Mexican Governors: 3 in Prison, 3 under Investigation and 4 Wanted by Authorities", *Los Angeles Times*, 31 de marzo de 2017,

www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-mexico-governors-20170331-story.html. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Medellín Mendoza, Laura N., "La travesía de la liberalización política de Nuevo León", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 12 (2006), pp. 65-91.
Melgar, Ivonne, "Define Fox derechos desde la concepción", *Reforma*, 11 de mayo de 2002.
Méndez, Patricia, "Divide al Congreso la reforma eléctrica", *Reforma*, 10 de diciembre de 2002.
Mendoza Rockwell, Natalia, "Crónica de la cartelización", *Nexos*, 1 de junio de 2012, www.nexos.com.mx/?p=14846. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Merino, José, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro, "Marcado para morir", *Nexos*, julio de 2013, https://www.nexos.com.mx/?p=15375. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Merino, José, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos*, 1 de junio de 2011, https://www.nexos.com.mx/?p=14319. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Merino, Mauricio, *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ciudad de México, FCE, 2003.
"Mexico's Own Goal: Prosecuting the Capital City's Mayor Will Damage Democracy", *The Financial Times*, 7 de abril 2005.
Meyer, Jean, *La Cristiada*, México, Siglo XXI Editores, 1976.
Meyerson, Harold, "Greetings from Mexistan", *The Washington Post*, 13 de abril de 2005.
Michel, Víctor Hugo y David Vicenteño, "Lanzan operativo antinarco en noreste", *Reforma*, 18 de febrero de 2007.
Mizrahi, Yemile, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", *Frontera Norte* 8 (1996), pp. 57-80.
Monárrez Fragoso, Julia Estela, "La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999", *Frontera Norte* 12 (2000), pp. 87-

117.
———, *Trama de una injusticia: Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez,* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.
Morales, Alberto y Juan Manuel Cruz, "Suspenden a Cd. Juárez subsidio para seguridad", *El Universal*, 29 de julio de 2011.
Moran, Jon, *Crime and Corruption in New Democracies: The Politics of (In)Security*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011.
Moreno, Alejandro y Roberto Gutiérrez, "Prevén triunfo perredista", *Reforma*, 30 de mayo de 2005.
"Moviliza 'tropas' y regresa al GDF", *Reforma*, 25 de abril 2005.
"Narcogobierno en Chihuahua", *Proceso*, 7 de marzo de 2004, www.proceso.com.mx/191188/narcogobierno-en-chihuahua. Consultado el 19 de diciembre de 2019.
Neumayer, Eric, "Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a Cross-National Panel of Homicide Rates, 1980-97", *Journal of Peace Research* 40 (2003), pp. 619-640.
"Niega base de datos y crimen lo ejecuta", *Reforma*, 30 de octubre de 2012.
"No hay plena prueba sobre 'Chayo'. Godoy", *Reforma*, 17 de enero de 2011.
"'No voy a renunciar,' decía Cosío, y al día siguiente se fue, su relevo, impugnado antes de llegar", *Proceso*, 2 de mayo de 1992, www.proceso.com.mx/159267/no-voy-a-renunciar-decia-cosio-y-al-dia-siguiente-se-fue-su-relevo-impugnado-antes-de-llegar. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Oates, Wallace, *Fiscal Federalism,* Nueva York, Harcourt, 1972.
Ochoa, Rolando, *Intimate Crimes: Kidnapping, Gangs, and Trust in Mexico City*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems", Kellogg, serie de documentos de trabajo 192, abril de 1993.
O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain*

Democracies, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
Oliveri, Elisabetta y Salvatore Sberna, "Set the Night on Fire! Mafia Violence and Elections in Italy", ponencia presentada en la Conference of the American Political Science Association, 18 de agosto de 2014.
Olson, Mancur, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York, Basic Books, 2000.
O'Neil, Shannon K., "The Real War in Mexico", *Foreign Affairs* 88 (2009), pp. 63-77.
Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, Open Society Foundation, 2016.
O'Shaughnessy, Hugh, *Pinochet: The Politics of Torture*, Nueva York, New York University Press, 2000.
Osorio, Javier, "The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of Mexican War on Drugs", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1403-1432.
Osorno, Diego Enrique, *La guerra de los Zetas*, México, Grijalbo, 2012.
Pachico, Elyssa, "Why Violence Could Boil Over in Guatemala Elections", *InSight Crime*, 20 de junio de 2011, www.insightcrime.org/news/analysis/why-violencecould-boil-over-in-guatemala-elections/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Padgett, Humberto, "Imposible decirle 'no' a los Templarios", *SinEmbargo*, 14 de marzo de 2014, www.sinembargo.mx/14-03-2014/931679. Consultado el 7 de abril de 2020.
Pansters, Wil, "Drug Trafficking, the Informal Order, and Caciques. Reflections on the Crime-Governance Nexus in Mexico", *Global Crime* 19 (2018), pp. 315-338.
Parametría, "El desafuero de López Obrador", 2005, www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=81. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Patiño, Martín, "Capturan a líder del cártel de 'Los Valencia'", *El Informador*, 10 de mayo de 2010.
Peacock, Susan y Adriana Beltrán, *Hidden Powers: Illegal Armed Groups in Post-Conflict Guatemala and the Forces Behind Them*, Washington, D. C., WOLA, 2003.
Pensamiento, Daniel, Claudia Salazar y Carolina Pacón, "Prevé PRD rompimiento con el Ejecutivo", *Reforma*, 16 de abril de 2004.
Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Índice de Letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad", *Nexos*, 1 de julio de 2015. https://www.nexos.com.mx/?p=25468. Consultado el 11 de julio de 2021.
Petersen, Paul, *The Price of Federalism*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1995.
Phillips, Brian J., "How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico", *Journal of Politics* 77 (2015), pp. 324-336.
"Pide edil ayuda y lo matan", *Reforma*, 8 de noviembre de 2013.
Plascencia, Ángel, "El oscuro pasado del director", *Reporte Índigo*, 23 de septiembre de 2013, www.reporteindigo.com/reporte/el-oscuro-pasado-del-director/. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
"Policía de Acapulco reconoce 'posible' infiltración del crimen", *El Informador*, 1 de agosto de 2012, www.informador.mx/Mexico/Policia-de-Acapulco-reconoceposible-infiltracion-del-crimen-20120801-0134.html. Consultado el 18 de diciembre de 2019.
Ponce, Aldo, "Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: evidencia del caso mexicano", *Latin American Research Review (laar)* 51 (2016), pp. 62-85.
Popper, Karl, *The Open Society and Its Enemies* (vol. I), Princeton, Princeton University Press, 1962.

Prado, Henia, "Impulsan talleres de sensibilidad", *Reforma*, 29 de mayo de 2011.

"Presenta Calderón plan para Juárez; se disculpa con padres de masacrados", *Proceso*, 11 de febrero de 2010, www.proceso.com.mx/1098-65/presenta-calderon-plan-para-juarez-se-disculpa-con-padres-de-masa crados. Consultado el 4 de diciembre de 2019.

Presidencia de la República, "Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional", 1 de diciembre de 2006, http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-auditorio-nacional. Consultado el 7 de febrero de 2015.

Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Quiñones, Sam, *Dreamland: The True Tale of America's Opiate Epidemic*, Nueva York, Bloomsbury Publishing, 2015.

Ramírez, Arturo y Reyes Ruiz, *Security Strategies: Experiences of the Mexican States of Chihuahua and Nuevo León*, Stanford, Hoover Institution Press, 2016.

Ramírez, Ignacio, "Surge Monterrey como nuevo asiento del narco", *El Universal*, 6 de enero de 2002.

Ramírez, Valeria, ¿Silenciarse ante la violencia? La autocensura y la cobertura de narcoviolencia. Caso Reforma 2006-2009, tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2011.

Rea, Daniela, "Lanzan ahora 'Convivir Mejor'", *Reforma*, 18 de septiembre de 2011.

Remes, Alain de, "Gobiernos yuxtapuestos en México: Hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", *Política y Gobierno* 6 (1999), pp. 225-253.

"Respalda Gobernador de BC a procurador", *Reforma*, 23 de abril 2008.

Reuter, Peter, "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change* 52 (2009), pp. 275-284.
Riker, William H., "Federalism", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, 1975.
———, *Federalism: Origins, Operations, and Significance*, Boston, Little Brown, 1964.
Riker, William H. y Ronald Schaps, "Disharmony in Federal Government", *Systems Research and Behavioral Science* 2 (1957), pp. 276-290.
Ríos, Viridiana, "El asesinato de periodistas y alcaldes en México y su relación con el crimen organizado", en José Antonio Aguilar (ed.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México, CIES/SSP, 2012.
———, "How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1433-1454.
———, "Why Did Mexico Become So Violent? A Self-Reinforcing Violent Equilibrium Caused by Competition and Enforcement", *Trends in Organized Crime* 16 (2013), pp. 138-155.
Ríos-Figueroa, Julio y Paloma Aguilar, "Justice Institutions in Autocracies: A Framework for Analysis", *Democratization* 25 (2018), pp. 1-18.
Rivera, Mauricio, "The Sources of Social Violence in Latin America: An Empirical Analysis of Homicide Rates, 1980-2010", *Journal of Peace Research* 53 (2016), pp. 84-99.
Ross, Michael, "How Does Natural Resource Wealth Influence Civil Wars? Evidence from Thirteen Cases", *International Organization* 58 (2004), pp. 35-67.
Rubio, Laura, *Desplazamiento interno inducido por la violencia: Una experiencia global, realidad mexicana*, México, ITAM/CMPDH, 2015.

Rubio, Laura y Brenda Pérez, "Desplazados por violencia. La tragedia invisible", *Nexos*, 1 de enero de 2016, www.nexos.com.mx/?p=27278. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

Ruiz-González, Reyes, *Don't Rush to Judgment: Justice Reform and the Rise of Violence in Mexico*, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame, 2018.

Sáenz-Rovner, Eduardo, *The Cuban Connection: Drug Trafficking, Smuggling, and Gambling in Cuba from the 1920s to the Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2008.

Sánchez, Fabio y María del Mar Palau, "Conflict, Decentralization and Local Governance in Colombia, 1974-2004", HiCN, documento de trabajo 14, mayo de 2006.

Sánchez Murillo, Luis Fernando y Francisco de Jesús Aceves González, "Campañas políticas y configuración del voto electoral en 2006. Encuestas electorales y publicidad política", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 50 (2008), pp. 93-116.

Sabet, Daniel, *Police Reform in Mexico*, California, Stanford University Press, 2012.

Salazar, Claudia y Víctor Fuentes, "Reavivan PAN y PRD debate por aborto", *Reforma*, 31 de enero 2002.

Salmón, Alejandro y Orlando Chávez, "Truena Reyes Baeza contra gabinete de seguridad", *El Diario*, 6 de febrero de 2010.

Sambanis, Nicholas, "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition", *Journal of Conflict Resolution* 48 (2004), pp. 814-858.

Sampson, Robert, "The Community Context of Violent Crime", en William J. Wilson (ed.), *Sociology and the Public Agenda*, Newbury Park, Sage, 1993.

Sampson, Robert y Byron Groves, "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory", *American Journal of Sociology* 94 (1989), pp. 774-802.

Schatz, Sara, *Murder and Politics in Mexico: Political Killings in the Partido de la Revolución Democrática and Its Consequences*, Columbus, Springer, 2011.
Schedler, Andreas, "The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust", *Journal of Democracy* 18 (2007), pp. 88-102.
Schelling, Thomas C., "What is the Business of Organized Crime?", *The American Scholar* 40 (1971), pp. 643-652.
Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1943.
Scott, Peter, "Drugs, Anti-Communism and Extra-Legal Repression in Mexico", en Eric Wilson y Tim Lindsey (eds.), Gover*nment of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York, Pluto Press, 2009.
Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), "Detención de Óscar Orlando Nava Valencia (a) 'EL LOBO', líder de la organización delictiva 'LOS VALENCIA'", 30 de octubre de 2009.
———, Solicitud de información a la Sedena sobre la cantidad hectáreas de cultivos de marihuana y amapola erradicados en cada municipio. Número de solicitud: 0000700002215, 2015.
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), "Reporte de los programas y proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana", 19 de octubre de 2011, www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/378/1/images/ProgramasXinstitucionesConsultoras_2.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
———, "Tasa por cada 100 mil habitantes 1997-2016", 20 de febrero de 2016.
Shirk, David A. y Joel Wallman, "Understanding Mexico's Drug Violence", *Journal of Conflict Resolution* 59 (2015), pp. 1348-1376.
Sierra, Jorge Luis, "Mexico's Anti-Insurgency Policies in the 1970s and 1980s", en Fernando Herrera y Adela Cedillo (eds.),

Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War, *1964-1982*, Nueva York, Routledge, 2012.
Skaperdas, Stergios, "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not", *Economics of Governance* 2 (2001), pp. 173-202.
Skarbek, David, *The Social Order of the Underworld: How Prison Gangs Govern the American Penal System*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
Smith, Douglas A., Christy A. Visher y Laura A. Davidson, "Equity and Discretionary Justice: The Influence of Race on Police Arrest Decisions", *Journal of Criminal Law and Criminology* 75 (1984), pp. 234-249.
Snyder, Richard y Angélica Durán-Martínez, "Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets", *Crime, Law and Social Change* 52 (2009), pp. 253-273.
Sobering, Katherine y Javier Auyero, "Collusion and Cynicism at the Urban Margins", *Latin American Research Review* 54 (2019), pp. 222-236.
Spring, Karen, "Context of the Honduran Electoral Process 2012-2013: Incomplete List of Killings and Armed Attacks Related to Political Campaigning in Honduras", *Rights Action*, 2013, http://rightsaction.org/sites/default/files/Honduras-Violence-Political-Campaign.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
Staniland, Paul, "States, Insurgents, and Wartime Political Orders", *Perspectives on Politics* 10 (2012), pp. 243-264.
Steele, Abbey, "Electing Displacement: Political Cleansing in Apartadó, Colombia", *Journal of Conflict Resolution* 55 (2011), pp. 423-445.
Stokes, Susan, "A Defense of Observational Research", en Dawn Teele (ed.), *Field Experiments and Their Critics*, New Haven, Yale University Press, 2014.
Svolik, Milan W., *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Tarrow, Sidney, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
"Termina la tregua y Guadalajara vuelve a ensangrentarse", *Proceso*, 30 de mayo de 2010.
"Tiene Jalisco reunión de seguridad", *Mural*, 19 de junio de 2010.
Tiscornia, Lucía, *Who Calls the Shots? Police Reform and Criminal Violence in the Aftermath of Internal Armed Conflict*, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame, 2019.
Torres, Bernardo, "Escapa joven de campo de concentración en Guerrero; lo querían convertir en sicario", *Redes del Sur*, 2 de diciembre de 2019, http://redesdelsur.com.mx/index.php/es/seguridadyjusticia-pag1/escapa-joven-de-campo-de-concentracion-en-guerrero-lo-querian-convertir-en-sicario. Consultado el 7 de abril de 2020.
Trejo, Guillermo, *Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
———, "The Ballot and the Street: An Electoral Theory of Social Protest in Autocracies", *Perspectives on Politics* 12 (2014), pp. 332-352.
Trejo, Guillermo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, "Breaking State Impunity in Postauthoritarian Regimes: Why Transitional Justice Mechanisms Deter Criminal Violence in New Democracies", *Journal of Peace Research* 55 (2018), pp. 787-809.
Trejo, Guillermo y Sandra Ley, "Federalism, Drugs, and Violence. Why Intergovernmental Partisan Conflict Stimulated Inter-Cartel Violence in Mexico", *Política y Gobierno* 23 (2016), pp. 9-52.
———, "High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico", *British Journal of Political Science* 51 (2021), pp. 203-229.
———, "Municipios bajo fuego (1995-2014)", *Nexos*, febrero de 2015, www.nexos.com.mx/?p=24024. Consultado el 4 de

diciembre de 2019.
———, "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence", *Comparative Political Studies* 51 (2018), pp. 900-937.
Treviño Rangel, Javier, "Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del 'peligro para México'", *Foro Internacional* 197 (2009), pp. 638-689.
Tunander, Ola, "Democratic State vs. Deep State: Approaching the Dual State of the West", en Eric Wilson y Tim Lindsey (eds.), *Government of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York, Pluto Press, 2009.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Citizen Security with a Human Face*, Nueva York, Organización de Naciones Unidas, 2013.
Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), "Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment", 2012, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf. Consultado el 4 de diciembre de 2019.
———, *World Drug Report*, Nueva York, ONUDD, 2008.
Urrusti Frenk, Sinaia, "La violencia como consecuencia de la falta de coordinación política", en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México, Secretaría de Seguridad Pública, 2012.
Valdés, Guillermo, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.
Varese, Federico, *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
———, *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

———, “What is Organized Crime?”, en Federico Varese (ed.), *Organized Crime*, Londres, Routledge, 2010.
Vargas, Robert, *Wounded City: Violent Turf Wars in a Chicago Barrio*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
Villarreal, Andrés, “Political Competition and Violence in Mexico”, *American Sociological Review* 67 (2002), pp. 477-498.
“Votan entre amenazas”, *Reforma*, 13 de noviembre de 2011.
Waldern, David, “What Makes Process Tracing Good? Causal Mechanisms, Causal Inference, and the Completeness Standard in Comparative Politics”, en Andrew Bennett and Jeffrey Checkel (eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
Weber, Max, “Politics as a Vocation”, en Hans Heinrich Garth y Charles Wright Mills (eds.), *Essays in Sociology*, Nueva York, Macmillan, [1918] 1994.
Weingast, Barry R., “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, *World Development* 53 (2014), pp. 14-25.
Wilkinson, Steven I., *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
Wolf, Sonja, *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, Austin, University of Texas Press, 2018.
Wood, Elisabeth, “The Social Process of Civil War: The Wartime Transformation of Social Networks”, *Annual Review of Political Science* 11 (2011), pp. 539-561.
Yashar, Deborah, *Homicidal Ecologies: Illicit Economies and Complicit States in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., 2003.

Zamarripa, Roberto, "Es un asunto de seguridad nacional", *Reforma*, 16 de diciembre de 2007.

Zepeda, Guillermo, *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Ciudad de México, CIDAC/FCE, 2004.

Zepeda, Raúl, "Violencia en Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico", *Estudios Sociológicos* 36 (2018), pp. 125-159.

Zubía García, Ángel, "Confía Reyes Baeza en el apoyo federal", *Norte de Ciudad Juárez*, 20 de febrero de 2008.

"12 sicarios muertos tras enfrentarse con autoridades en Guanajuato", *Univision*, 26 de junio de 2009.

¿POR QUÉ A MEDIDA QUE LA DEMOCRACIA SE HA CONSOLIDADO EN MÉXICO LA VIOLENCIA A GRAN ESCALA SE HA MULTIPLICADO?



Guillermo Trejo y Sandra Ley ofrecen en este libro una teoría novedosa y necesaria sobre la violencia criminal, que enfatiza la influencia crucial de la política. A partir de estudios de caso en profundidad y análisis estadísticos que abarcan más de dos décadas y distintos niveles de gobierno, muestran que los procesos de transición democrática, aunados a la fragmentación del poder político, pudieron ser la causa principal del estallido e intensificación de las guerras en México, así como su expansión a las esferas de la política local y la sociedad civil.

A diferencia de estudios previos, que ven a los grupos de crimen organizado como empresas económicas libres que operan en oposición a las autoridades estatales, Trejo y Ley los conciben como grupos ilegales íntimamente relacionados con el Estado. Por tanto, estos grupos responden al cambio político: el crimen organizado no puede existir ni operar con éxito si no cuenta con algún grado de protección estatal. Los autores denominan a esa intersección colaborativa zona gris, un espacio donde los grupos criminales pueden respirar, crecer, reproducirse y triunfar. Sin embargo, cuando la esfera del poder estatal cambia, el equilibrio de la zona gris también lo hace y eso genera violencia.

Votos, drogas y violencia propone un nuevo enfoque político que amplía nuestra comprensión del crimen organizado y de las

condiciones que propician la guerra y la paz en el inframundo criminal.

«El trabajo de Trejo y Ley es ejemplar: conceptualmente claro, abierto a todas las disciplinas y enfoques, riguroso y al mismo tiempo fresco e intelectualmente atrevido.»

JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ

«*Votos, drogas y violencia* es una obra maestra por su rigor y sofisticación metodológica, por su amplio repertorio de evidencia empírica, por la puntillosidad de su argumentación analítica, pero sobre todo porque es una obra fundacional de la teoría política sobre crimen organizado.»

EDUARDO GUERRERO

«Una propuesta novedosa que permite pensar desde otros enfoques la relación directa e intrínseca de la violencia criminal, el campo político y los altos niveles de violencia ejercida por las organizaciones criminales en las nuevas democracias.»

MARISOL OCHOA ELIZONDO

«Un análisis profundo de las devastadoras guerras criminales que ha sufrido México durante las décadas anteriores.»

ANA ARJONA, Universidad Northwestern

GUILLERMO TREJO es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame y director del Laboratorio de Violencia y Justicia Transicional del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales. Se especializa en el estudio de la violencia política y criminal, movimientos sociales, derechos humanos y justicia transicional. Es autor de *Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico* (2012).

SANDRA LEY es profesora investigadora en la División de Estudios Políticos del CIDE, en la Ciudad de México, donde coordina el Programa para el Estudio de la Violencia. Se especializa en el análisis de la violencia criminal y el comportamiento político.



Votos, drogas y violencia
La lógica política de las guerras criminales en México

Título original: *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*

Edición en formato digital: enero, 2022

D. R. © 2020, Guillermo Trejo y Sandra Ley
Publicado mediante acuerdo con Cambridge University Press

D. R. © 2022,derechos de edición mundiales en lengua castellana:
Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. de C. V.
Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra núm. 301, 1er piso,
colonia Granada, alcaldía Miguel Hidalgo, C. P. 11520,
Ciudad de México

penguinlibros.com

D. R. © 2021, Hugo López Araiza Bravo, por la traducción
Penguin Random House, por el diseño de portada
© Associated Press, por la fotografía de portada

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright*. El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes del Derecho de Autor y *copyright*. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores.

Queda prohibido bajo las sanciones establecidas por las leyes escanear, reproducir total o parcialmente esta obra por cualquier medio o procedimiento, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo público sin previa

autorización. Si necesita reproducir algún fragmento de esta obra diríjase a CemPro (Centro Mexicano de Protección y Fomento de los Derechos de Autor, https://cempro.com.mx).

ISBN: 978-607-381-162-0

Composición digital: Tangram. Comunicación y Estrategias Digitales

Facebook: @penguinebooks
Twitter: @penguinlibrosmx
Instagram: @penguinlibrosmx
Youtube: @penguinlibrosmx

Índice

Lista de figuras
Lista de mapas
Lista de tablas
Lista de acrónimos
Presentación
Prefacio
Introducción

I

UNA TEORÍA POLÍTICA DE LA VIOLENCIA CRIMINAL

1. Las bases políticas de la guerra y la paz en la zona gris de la criminalidad

II

EL ESTALLIDO DE LAS GUERRAS ENTRE CÁRTELES

2. Por qué entraron en guerra los cárteles: la alternancia partidista subnacional, el desplome de la protección de la delincuencia y el advenimiento de las guerras criminales
3. Conflictos territoriales: cárteles, ejércitos privados y las guerras por los corredores de trasiego de drogas

III

LA GUERRA DEL ESTADO CONTRA LOS CÁRTELES

4. Por qué la guerra del Estado contra los cárteles intensificó la violencia: polarización política, conflicto partidista intergubernamental y el aumento de la violencia
5. La lógica partidista de la guerra contra las drogas: el presidente, los gobernadores y la narcoviolencia a gran escala

IV

EL ADVENIMIENTO DE LA GOBERNANZA CRIMINAL: CÓMO SE SUBVIERTE LA DEMOCRACIA LOCAL DURANTE LA GUERRA

6. Por qué los cárteles asesinan presidentes municipales y candidatos electorales locales: vulnerabilidad política subnacional y oportunidades para convertirse en gobernantes locales
7. Así se toma el poder local: la construcción de regímenes subnacionales de gobernanza criminal

Conclusión

Apéndice A
Apéndice B
Apéndice C (en línea)
Apéndice D (en línea)
Apéndice E
Apéndice F (en línea)
Apéndice G

Notas

Bibliografía