



# México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen

Informe sobre América Latina N°99 | 23 de junio de 2023

Traducido del inglés

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • [brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo .....	i
I. Introducción .....	1
II. La delincuencia y los gobiernos locales en México .....	4
A. El nuevo mapa del crimen .....	4
B. Policía y ejército .....	8
C. Alcaldes en primera línea .....	12
III. Las dificultades de las fuerzas del orden locales.....	15
A. Aumento de la violencia.....	15
B. Debilidad fiscal .....	16
C. El efecto partidista .....	19
D. Vulnerabilidades electorales.....	21
IV. Opciones para los alcaldes.....	22
A. Acuerdos de cooperación en materia de seguridad.....	22
1. Panorama general.....	22
2. Historia.....	23
3. Tendencias actuales.....	25
B. La tentación de militarizar.....	29
V. Repensar el papel local.....	32
A. Una coalición para la cooperación.....	32
B. Fortalecimiento de la cooperación en materia de financiamiento municipal.....	34
VI. Conclusión .....	35
<b>GRÁFICAS</b>	
Gráfica 1: Número de municipios con nivel de inseguridad alto, medio y bajo .....	6
Gráfica 2: Mapa de la violencia de los municipios en México .....	7
Gráfica 3: Presencia de grupos criminales en los municipios en México .....	7
Gráfica 4: Delitos del fuero común en los municipios de México.....	8
Gráfica 5: Municipios de México propensos a la captura criminal y corrupción .....	14
Gráfica 6: Acuerdos municipales de seguridad con instituciones públicas.....	24
Gráfica 7: Evaluación del impacto de los acuerdos de seguridad en los homicidios municipales .....	29
<b>ANEXOS</b>	
A. Categorización de la violencia en los 2457 municipios de México.....	36
B. Acerca de International Crisis Group.....	37
C. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2020 .....	38
D. Consejo directivo de Crisis Group .....	40

## Conclusiones principales

**¿Qué hay de nuevo?** Los alcaldes mexicanos, que son frecuentemente atacados por el crimen organizado, han sido marginados en la lucha por contenerlo. La corrupción local y la magnitud de la violencia llevaron a las autoridades nacionales a minimizar el poder de los gobiernos municipales y recurrir al ejército para supervisar la seguridad pública.

**¿Por qué importa?** Los grupos criminales mexicanos se han fragmentado, y los mayores riesgos de violencia se concentran ahora en 80 municipios en los que las elecciones pueden desencadenar feroces batallas por el control. La lucha contra este flagelo requiere una estrategia de seguridad que esté en sintonía con la naturaleza específica de las oleadas delictivas locales. La policía militarizada y centralizada no es adecuada para esta tarea.

**¿Qué se debe hacer?** Las alcaldías deben establecer una nueva generación de acuerdos de cooperación en materia de seguridad con otros niveles del Estado, reforzando las fuerzas policiales locales, garantizando una división del trabajo más eficiente y permitiendo un mejor intercambio de inteligencia. Estos acuerdos deben incluir estrictos controles anticorrupción.

## *Resumen ejecutivo*

El auge de los grupos criminales en México ha convertido los niveles locales del Estado en objetivos militares. La violencia criminal varía enormemente entre los 2500 municipios del país: algunas localidades son remansos de paz, mientras que otras sufren devastadores enfrentamientos entre grupos criminales, muchos de los cuales buscan tratar de controlar las alcaldías municipales. A medida que los grupos rivales se fragmentan y, por lo tanto, se multiplican, la intensificación del conflicto cobra la vida de muchos funcionarios locales. Sin embargo, la simpatía por los alcaldes es escasa. Considerados por un tiempo los abanderados de la transición de un Estado unipartidista a una democracia competitiva, los gobiernos locales se cuentan ahora entre las instituciones más desprestigiadas de México, y son vistos por muchos como cunas de la corrupción. Las autoridades federales les han arrebatado cada vez más el control de la policía local y les han encomendado a los militares liderar la protección de los ciudadanos. Pero los funcionarios y las fuerzas del orden municipales suelen ser quienes mejor conocen las dinámicas del crimen en sus comunidades. Siempre que se comprometan a adoptar medidas anticorrupción, se les debe dar una nueva oportunidad para que se unan a las iniciativas de seguridad del Estado y les den forma mediante acuerdos de cooperación con las autoridades a nivel estatal y federal.

Desde que el expresidente Felipe Calderón emprendió una ofensiva frontal contra los carteles de la droga hace casi dos décadas, México ha sufrido un aumento generalizado en los delitos violentos, a pesar de cierta disminución en los últimos años. El puñado de grupos que dominaba el panorama en la era de Calderón se desintegró, dando paso a más de 200 bandas criminales, repartidas de manera desigual por todo el país. En estados como Guanajuato, Guerrero, Zacatecas y Michoacán, alrededor de 80 municipios registran tasas muy elevadas de homicidios y otros delitos graves que continúan creciendo a medida que los grupos compiten por el control de las rutas de tráfico de drogas y migrantes, solo por citar dos de los lucrativos negocios ilícitos que asolan el país.

Cada zona de alta criminalidad tiene sus propias características. Pero, a pesar de que en teoría los gobiernos locales deberían disponer de la mejor información sobre cómo abordar los problemas de seguridad, son el eslabón más débil en las iniciativas para frenar la violencia. Si bien alguna vez estuvieron entre las pocas instituciones del Estado mexicano no gobernadas por el antes hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), los gobiernos locales han sufrido un calvario en la transición del país a la democracia a partir de la década de 1990. Anteriormente, los grupos criminales cumplían en gran parte con los dictados informales del Estado central. Pero la competencia electoral y la aparición de autoridades federales, estatales y municipales dirigidas por fuerzas políticas rivales crearon incentivos para que los grupos ilegales concentraran su potencial de violencia en los niveles más vulnerables del Estado.

Las alcaldías y las comisarías municipales a menudo han sido incapaces de resistir. Los grupos criminales han asesinado a cientos de alcaldes, concejales y candidatos locales. Proliferan las denuncias de complicidad entre funcionarios, fuerzas de seguridad y grupos criminales. Las autoridades nacionales atribuyeron la notoria desaparición de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, en el estado Guerrero, en 2014,

a la colusión entre el alcalde local, la policía bajo su mando y una banda criminal. El entonces presidente Enrique Peña Nieto anunció poco después que todas las fuerzas policiales municipales serían disueltas.

El Congreso y la Suprema Corte bloquearon esa iniciativa, pero la reputación de la policía local y los alcaldes no se ha recuperado del revés sufrido en las dos últimas décadas. Los presidentes mexicanos han buscado desde entonces cómo subordinar a los alcaldes y a la policía municipal al poder central. Muchas otras fuerzas policiales locales han pasado a depender de la policía estatal o federal. Muchas otras han sido puestas bajo mando militar. Los presupuestos para las fuerzas de seguridad locales se han recortado drásticamente, en particular bajo el mandato del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, quien ha inyectado fondos adicionales a las fuerzas armadas. Los gobiernos locales se han inclinado por seguir esta tendencia, algunas veces delegando sus poderes al gobierno estatal o federal, y otras veces incorporando oficiales militares para dirigir la policía local. Las razones varían. Algunos necesitan los recursos que en ciertos casos se ponen a su disposición o un canal de comunicación con los niveles superiores del Estado y los militares; otros lo hacen simplemente porque quieren evitar que los culpen si aumenta la violencia en su territorio.

En medio de estos cambios, la violencia contra alcaldes y otros funcionarios locales no han disminuido: 65 alcaldes han sido asesinados desde que López Obrador asumió el poder en 2018. Las elecciones locales y estatales de 2021 provocaron un nuevo derramamiento de sangre, y las de 2024, en las que el país celebrará elecciones locales, estatales y presidenciales, podrían ser igual de violentas.

Existe una alternativa a este modelo, en el que se les niega autoridad real a los gobiernos locales y se les responsabiliza del aumento de la delincuencia, mientras permanecen asolados por los grupos criminales. Varios alcaldes han firmado acuerdos de cooperación con otras instituciones del Estado, grupos de la sociedad civil o expertos técnicos, con el objetivo de fortalecer en lugar de debilitar las fuerzas municipales de seguridad. El análisis de los datos sugiere que estos acuerdos pueden generar una notable reducción en los índices de homicidios, sobre todo cuando involucran formación, intercambio de inteligencia, prevención del delito (que incluye planes para hacer más seguros los espacios públicos, resolución de conflictos, sensibilizar sobre las actividades ilícitas y mejorar las oportunidades de empleo y recreación) y una división más clara de labores entre las fuerzas de seguridad. Este enfoque, por supuesto, entraña el riesgo de devolver el poder a autoridades locales propensas a la corrupción. Aun así, hay ejemplos de acuerdos de cooperación que equilibran la necesidad de aprovechar la inteligencia local, profesionalizar la policía municipal y monitorear cualquier posible uso indebido de los recursos.

Es probable que el presidente López Obrador se muestre reacio a renunciar a sus poderes en materia de seguridad o a colaborar más estrechamente con sus oponentes políticos, pero tanto él como su sucesor (que será elegido en 2024, cuando la Constitución dispone que el actual presidente debe dejar el cargo) deben reconocer los posibles beneficios de esta nueva generación de acuerdos. Si se diseñan y aplican cuidadosamente, estos acuerdos podrían reproducirse en todo México, permitiendo a las autoridades responder de manera más coordinada y eficaz a los brotes locales de violencia, en lugar de depender de la respuesta habitual de desplegar el ejército o la Guardia Nacional.

Con la violencia letal en México todavía rondando cerca de sus máximos históricos, las demandas públicas de protección contra la depredación criminal seguirán siendo un elemento fijo de la vida política en todos los niveles de gobierno. El panorama criminal del país ahora se compone de una multitud de batallas territoriales locales, libradas a un terrible costo humano. A pesar de que su reputación no sea la mejor, los gobiernos locales deben tener la oportunidad para desempeñar un papel más destacado en la respuesta de seguridad y, al hacerlo, aportar a la seguridad de las comunidades que más lo necesitan.

**Ciudad de México/Bogotá/Washington/Bruselas, 23 de junio de 2023**

# México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen

## I. Introducción

---

Si bien el alarmante aumento del crimen violento en todo México que acompañó a la “guerra contra las drogas” ha disminuido un poco en los últimos años, varios lugares no han tenido un respiro. El número total de homicidios registrados en México ha disminuido de 34 563 en 2020 a 30 968 en 2022, y varios otros tipos de delitos han seguido una tendencia a la baja desde 2017<sup>1</sup>. Sin embargo, las tasas de homicidios siguen siendo altas desde cualquier punto de vista, los feminicidios se mantienen en máximos históricos y los principales pilares del crimen organizado, como lo son la extorsión y delitos relacionados con el narcotráfico, no han disminuido<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, en algunas partes de México no ha disminuido en absoluto la violencia letal, que se ha concentrado cada vez más en alrededor del 30 por ciento de los municipios del país<sup>3</sup>.

Tradicionalmente, los grupos del crimen organizado se han concentrado en sitios de valor estratégico para el narcotráfico transnacional. Los municipios afectados han tendido a ser urbanos, con poblaciones que oscilan entre 300 000 y 1,5 millones de habitantes. Por lo general, se encuentran a lo largo de las principales carreteras que sirven como puntos de entrada a EE. UU. o están cerca de los puertos marítimos que se utilizan para enviar drogas<sup>4</sup>. Pero actualmente los grupos criminales han ampliado sus actividades, infiltrándose en los gobiernos locales y poniendo su mirada en los municipios más pequeños que, aunque a menudo son más pobres, siguen teniendo recursos financieros que extraer y empresas que asaltar.

Este cambio en la dinámica criminal está íntegramente relacionado con la transformación política de México en las últimas décadas. Al tratar de aprovecharse de las alcaldías y explotar su poder, los grupos criminales han capitalizado el aumento de la competencia política y electoral que acompañó a las décadas de transición democrática mexicana<sup>5</sup>. Los gobiernos locales estuvieron en el centro del cambio del régimen unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los estados y los municipios fueron las primeras instancias del poder público que organizaron comi-

---

<sup>1</sup> Cifras de homicidios de la Secretaría de Seguridad Pública. “2022 cierra con menos homicidios, pero este gobierno ya es de los más violentos”, *Expansión Política*, 17 de enero de 2023.

<sup>2</sup> Clare Ribando Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations”, Congressional Research Service, 17 de mayo de 2023.

<sup>3</sup> Los grupos criminales están presentes en casi el 30 por ciento de todos los municipios del país. Explicación visual de Crisis Group, “El crimen hecho pedazos: los efectos de la “guerra contra las drogas” en México, explicados”, 4 de mayo de 2022.

<sup>4</sup> Melissa Dell, “Trafficking Networks and the Mexican Drug War”, *The American Economic Review*, vol. 105, no. 6 (2015), p. 1743.

<sup>5</sup> Sandra Ley y Guillermo Trejo, *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico* (Cambridge, 2020). Informe de Crisis Group sobre América Latina N°89, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, 2 de junio de 2021.

cios realmente competitivos, lo que llevó a la elección de candidatos que se oponían al PRI a partir de la década de 1980. Estos éxitos locales en las urnas y una serie de reformas electorales culminaron en las elecciones generales de 2000, en las que el PRI perdió la presidencia después de 71 años en el poder<sup>6</sup>.

Emancipados de los confines del régimen unipartidista, los gobiernos locales pronto enfrentaron otra amenaza a su independencia: el crimen organizado en forma de grandes carteles del narcotráfico. Desde sus inicios, los grupos ilegales se habían acostumbrado a operar bajo la égida de un Estado autoritario que les permitía funcionar siempre y cuando se ajustaran a ciertas condiciones y respetaran a sus amos políticos<sup>7</sup>. Pero a medida que candidatos de la oposición asumieron cargos de elección popular en varios estados y municipios, el sistema de control informal sobre el crimen se deterioró, dando lugar a una violenta competencia entre bandas por la influencia sobre las autoridades estatales<sup>8</sup>. Las guerras territoriales se extendieron a más regiones, intensificándose durante las elecciones estatales y municipales.

Para los gobiernos locales, los efectos de esta ola de competencia criminal han sido devastadores. Varios municipios se han visto mal equipados y poco preparados para frenar la influencia de los innumerables grupos ilegales que se enfrentan por controlar el territorio, cooptar a los funcionarios estatales y ejercer presión sobre las empresas privadas. Un total de 220 alcaldes y concejales locales fueron asesinados desde 2006, el periodo en el que el expresidente Felipe Calderón intensificó la “guerra contra las drogas”, y hasta finales de 2022, en gran parte como resultado de violentos complots para desmontar los obstáculos locales al control criminal<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, la corrupción de alcaldes, funcionarios de alcaldías y concejales se ha vuelto tan notoria que los gobiernos locales se han convertido en una de las instituciones

---

<sup>6</sup> La transición democrática mexicana también se caracterizó por reformas electorales cruciales a nivel nacional. En 1977, en respuesta a las críticas sobre la injusticia del sistema electoral, el gobierno del PRI introdujo una reforma que permitía una representación proporcional en la Cámara de Diputados. Mientras la oposición continuaba desafiando al PRI, otra reforma en 1986 concedió más autonomía a la Comisión Federal Electoral. Las polémicas elecciones presidenciales de 1988, marcadas por denuncias de fraude y el surgimiento de una fuerte oposición, llevaron a la creación en 1990 del Instituto Federal Electoral. La alternancia del poder a nivel local se remonta más atrás. El opositor Partido Acción Nacional (PAN) ganó la primera elección local en 1947, en el municipio de Quiroga, Michoacán, y triunfó en otros municipios en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Guanajuato durante las décadas de 1970 y 1980. Ver Nora Hamilton y Patrice Olsen, “Mexico: The Evolution of a Multiparty State”, en Roderic Camp (ed.), *Oxford Research Encyclopaedia of Politics* (Nueva York, 2021); y Beatriz Magaloni, “Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, no.4-5 (2008).

<sup>7</sup> Se pueden encontrar relatos históricos detallados del funcionamiento de este sistema de control en Luis Astorga, *Drogas sin fronteras* (Ciudad de México, 2003) y Carlos Flores Pérez, *Historias de polvo y sangre: Génesis y evolución del tráfico de Drogas en el estado de Tamaulipas* (Ciudad de México, 2013). Un momento crucial en la desintegración del sistema de control del crimen organizado del PRI se produjo en 1985, cuando el Estado disolvió la Dirección Federal de Seguridad.

<sup>8</sup> Luis Astorga, *El Siglo de las Drogas: El Narcotráfico, del Porfiriato al Nuevo Milenio* (Ciudad de México, 2005); Javier Osorio, “The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of Mexican War on Drugs”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, no. 8 (2015); y Ley y Trejo, *Votes, Drugs and Violence*, op. cit.

<sup>9</sup> “Indicador de violencia política en México, atentados contra ediles (2000-2022)”, Etellekt, 30 de diciembre de 2022.



menos confiables del país<sup>10</sup>. Como se expone más adelante, la pérdida de confianza de los ciudadanos ha contribuido a la pérdida de confianza del gobierno nacional en las fuerzas del orden locales y a la usurpación, en muchos lugares, de sus competencias.

Este informe explora las dificultades de numerosos municipios mexicanos que se enfrentan tanto a la amenaza de la delincuencia violenta como a la campaña federal para despojarlos de competencias en materia de seguridad. En particular, examina el papel real y potencial de los acuerdos de cooperación en materia de seguridad para reforzar la colaboración entre las fuerzas de seguridad locales y los niveles superiores de gobierno. Se basa en 62 entrevistas en línea y en persona realizadas entre mayo de 2022 y febrero de 2023 con funcionarios mexicanos a nivel federal, estatal y municipal, figuras de la sociedad civil y académicos expertos, así como exmiembros del crimen organizado. El informe también se basa en informes anteriores de Crisis Group sobre la violencia criminal en México, datos de seguridad de código abierto y conjuntos de datos sobre la presencia de organizaciones criminales, así como acuerdos de cooperación sobre seguridad entre los gobiernos locales y sus contrapartes de alto nivel<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Los alcaldes son percibidos como los segundos funcionarios de gobierno más corruptos (después de los gobernadores) en México. El escepticismo público hacia ellos aumentó de manera más pronunciada de 2019 a 2021, cuando la proporción de ciudadanos mexicanos que los consideraban corruptos aumentó del 49 por ciento al 62 por ciento. Los agentes de tránsito, que son funcionarios municipales, tienen los peores niveles de percepción de corrupción después de los partidos políticos. “Tercera Encuesta Nacional Sobre Corrupción e Impunidad”, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2021.

<sup>11</sup> Explicación visual de Crisis Group, “El crimen hecho pedazos: los efectos de la “guerra contra las drogas” en México, explicados”, op. cit.; informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°46, *Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México*, 25 de marzo de 2022; informe de Crisis Group, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, op. cit.; informe de Crisis Group sobre América Latina N°69, *Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, 11 de octubre de 2018.

## II. La delincuencia y los gobiernos locales en México

---

Tanto la delincuencia como las estrategias de seguridad han experimentado enormes cambios en las dos últimas décadas en México. La “guerra contra las drogas” del Estado mexicano fragmentó a los principales carteles en grupos más pequeños, creando una maraña letal de organizaciones grandes y pequeñas enfrentadas por territorios viejos y nuevos. No todos los pueblos y ciudades se han visto afectados de la misma forma; en los últimos años, el caos se ha trasladado a una serie de ciudades medianas que no están acostumbradas a índices tan altos de violencia<sup>12</sup>. Líderes políticos de estos municipios en disputa, a menudo mal equipados para los desafíos que enfrentan, en ocasiones resultan uniéndose a los grupos que los asedian. Otras veces se encuentran entre las víctimas de la violencia que acosa a sus comunidades. El gobierno federal, por su parte, ha respondido en general trasladando funciones policiales y el mando de las autoridades locales a las fuerzas nacionales, en particular a las fuerzas armadas.

### A. *El nuevo mapa del crimen*

México cuenta con un total de 2469 municipios, de los cuales 361 registran niveles de homicidios entre medios y altos, y 80 registran tasas anuales extremadamente altas de más de 40 homicidios por cada 100 000 habitantes (ver Gráfica 1 para la categorización de los municipios según sus niveles de violencia, y Gráfica 2 para su distribución en México)<sup>13</sup>. Como se puede ver en la Gráfica 3, en la mayoría de los municipios más violentos múltiples grupos criminales se enfrentan por el control territorial<sup>14</sup>.

Mientras que las fuerzas del orden han tendido a centrar sus esfuerzos en combatir las grandes operaciones de narcotráfico, un número cada vez mayor de organizaciones criminales se han tratado de diversificar en nuevos negocios, extrayendo ganancias de la producción y distribución de productos lícitos, así como del robo de combusti-

---

<sup>12</sup> El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal informa que en 2022 México albergaba nueve de las diez ciudades más peligrosas del mundo. Estas ciudades, con sus respectivas tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes, son: Colima (182), Zamora (178), Ciudad Obregón (138), Zacatecas (135), Tijuana (105), Celaya (100), Uruapan (78), Ciudad Juárez (68) y Acapulco (66). Otras siete ciudades mexicanas también se encuentran entre las 50 primeras: Irapuato (62), Cuernavaca (60), Cancún (44), Chihuahua (44), Morelia (42), León (38), Ensenada (35) y San Luis Potosí (29). “Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo”, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 20 de febrero de 2023.

<sup>13</sup> Para una explicación del análisis estadístico detrás de las Gráficas 1 y 2, consulte el Anexo A. El INEGI informa que ahora hay 2469 municipios, pero se dispone únicamente de datos sobre delitos para 2457, que representa el número total de municipios utilizados en el análisis de datos de este informe. La disparidad proviene de las recientes demarcaciones de nuevos municipios.

<sup>14</sup> A nivel regional, como se muestra en la Gráfica 2, de los 32 estados del país, la violencia se concentra en los estados de Colima, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, así como en Sonora y Chihuahua. Guanajuato se ubica como el estado más letal del país con el mayor número de víctimas mortales en 2022. La violencia de género también tiende a alcanzar sus niveles más altos en estos lugares. Ver Angélica Ospina-Escobar, “No quiero desaparecer’: cómo la violencia criminal en México reconfigura la vida de las mujeres”, comentario de Crisis Group, 19 de abril de 2023.

ble<sup>15</sup>. En el estado de Michoacán, por ejemplo, los grupos criminales se han dedicado en gran medida a extraer rentas de cuatro fuentes de ingresos: aguacates, limones, mineral de hierro, y el control de exportaciones e importaciones desde el puerto de Lázaro Cárdenas. En Guanajuato, actualmente el estado más violento de México, una guerra territorial en curso entre el Cartel de Santa Rosa de Lima, una organización centrada en el robo de combustible que recientemente amplió su portafolio para incluir el narcotráfico, y el Cartel de Jalisco Nueva Generación ha sido la principal fuente de asesinatos, incluida la masacre de 12 personas en la ciudad de Irapuato en 2022<sup>16</sup>.

La violencia letal dista mucho de ser el único tipo de delincuencia que afecta al país. Los delitos comunes suelen ser perpetrados por pandillas o clickas, o grupos delictivos más pequeños que cometen atracos, hurtos y asaltos, así como extorsiones, secuestros y narcomenudeo<sup>17</sup>. En algunos municipios, por ejemplo, en los estados de Yucatán, Campeche, y Quintana Roo, se ha registrado un fuerte aumento de este tipo de delincuencia común, a pesar de que estas mismas zonas tienen bajos niveles de violencia letal (ver Gráfica 4)<sup>18</sup>. En otros casos, estas redes más pequeñas se solapan con las de organizaciones delictivas más poderosas, y las pandillas a menudo desempeñan un papel protagónico en los picos de violencia homicida.

Monterrey, en el norte de México, ofrece un ejemplo reciente de la nueva configuración del crimen. La ciudad más rica del país en términos de ingreso per cápita experimentó un fuerte aumento en los homicidios como resultado de la violencia entre pandillas en 2022. Un pandillero de la ciudad indicó que los grupos criminales más grandes recurren a grupos más pequeños para vender drogas a nivel local. Pero “solo uno o dos [miembros de la pandilla] están relacionados con los cárteles y son los responsables de los lugares de venta [de droga] en el barrio, y, en algunos casos, son contratados como sicarios”<sup>19</sup>.

Sorprendentes variaciones locales y regionales de la delincuencia subrayan los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en zonas de inseguridad extrema. Los municipios pueden clasificarse en términos generales en tres categorías de acuerdo con sus patrones de violencia. Algunos enfrentan principalmente delitos comunes no relacionados con el crimen organizado; otros experimentan altos niveles de crimen organizado y delitos comunes, con conexiones entre ambos; mientras que un último

---

<sup>15</sup> Los grupos delictivos dependen cada vez más del secuestro, la extorsión y el tráfico de personas, así como de los ingresos procedentes de la exportación de productos básicos y el robo de combustible. Ver Falko Ernst, “En los campos de batalla de Tierra Caliente: el conflicto perpetuo en México”, comentario de Crisis Group, 26 de abril de 2022, e informe breve de Crisis Group, *Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México*, op. cit. Ver también Marco Alcocer, “Drug Wars, Organised Crime Expansion, and State Capture: Evidence from Mexico”, documento de trabajo de la UCSD, 2022.

<sup>16</sup> “Masacre en Guanajuato: sicarios ejecutaron a 12 personas en bar de Irapuato”, Infobae, 16 de octubre de 2022.

<sup>17</sup> Entrevista de Crisis Group, expandillero, Monterrey, 24 de febrero de 2023.

<sup>18</sup> Existe un gran subregistro de delitos; cerca del 95 por ciento no son denunciados a las autoridades, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre de Seguridad Pública (ENVIPE). Los índices de delincuencia común fueron ajustados para tener en cuenta este problema. Para una explicación del análisis estadístico detrás de la Gráfica 4, consulte el Anexo A.

<sup>19</sup> Entrevista de Crisis Group, expandillero, Monterrey, 24 de febrero de 2023.

conjunto de municipios se enfrenta principalmente al crimen organizado. Funcionarios de altos cargos encargados de la seguridad han advertido que un número creciente de municipios corre el riesgo de caer en la última categoría, ya que grupos criminales envalentonados se aprovechan de los efectos de la pandemia de COVID-19, desastres ambientales, y el aumento de la demanda de drogas como el fentanilo y la metanfetamina en EE. UU. para reforzar su control sobre nuevas extensiones de territorio<sup>20</sup>.

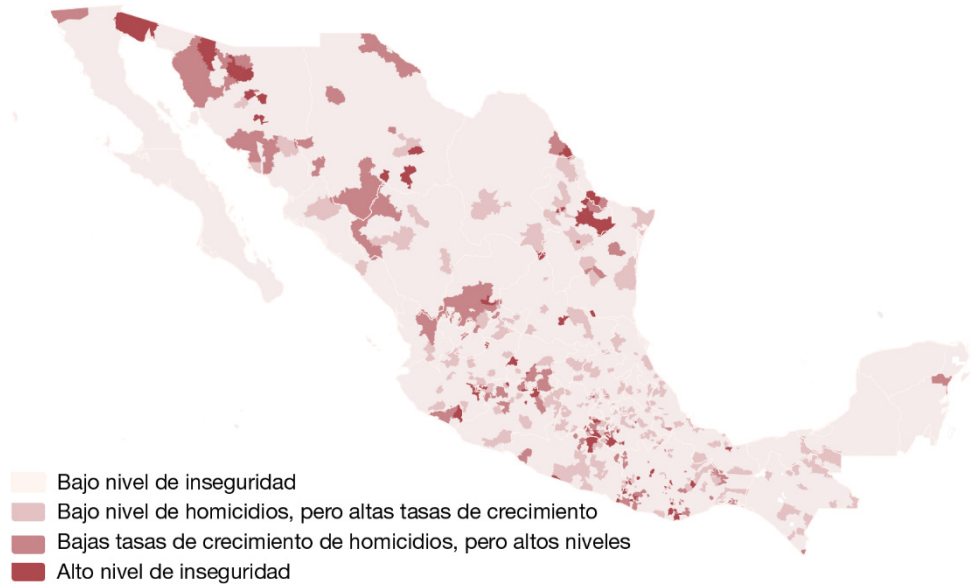
**Gráfica 1: Número de municipios con nivel de inseguridad alto, medio y bajo. Categorías basadas en la tasa de homicidios y su crecimiento de 2020 a 2022.**

		Homicidios por cada 100 000 habitantes	
		Bajo	Alto
Tasa de crecimiento de homicidios Oct. 2020-Sept. 2021 vs. Oct. 2021-Sept. 2022	Alto	<b>240</b> Nivel de inseguridad medio	<b>80</b> Alto nivel de inseguridad
	Bajo	<b>2016</b> Bajo nivel de inseguridad	<b>121</b> Nivel de inseguridad medio

**Fuente:** Estimaciones de Crisis Group utilizando datos de defunciones por homicidio del INEGI y estimaciones de población del CONAPO. Las categorías fueron determinadas según la tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes en 2022 y la tasa de crecimiento de homicidios de octubre de 2020 a septiembre de 2021 y de octubre de 2021 a septiembre de 2022.

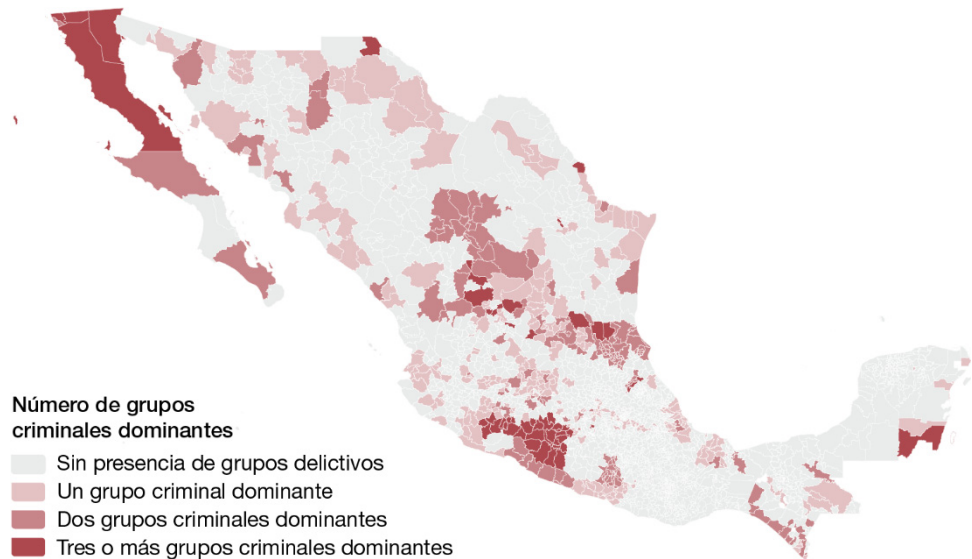
<sup>20</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, alto oficial de la Guardia Nacional, 7 de septiembre de 2022. Según un general del ejército mexicano, “Se espera con preocupación que la violencia relacionada con el crimen organizado aumente en 2023, ya que hemos detectado señales de rivalidad entre grupos criminales en los estados de Colima, Jalisco, Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas y Sonora”. Entrevista telefónica de Crisis Group, 21 de septiembre de 2022.

**Gráfica 2: Mapa de la violencia de los municipios en México. Categorías basadas en la tasa de homicidios y su crecimiento de 2020 a 2022.**



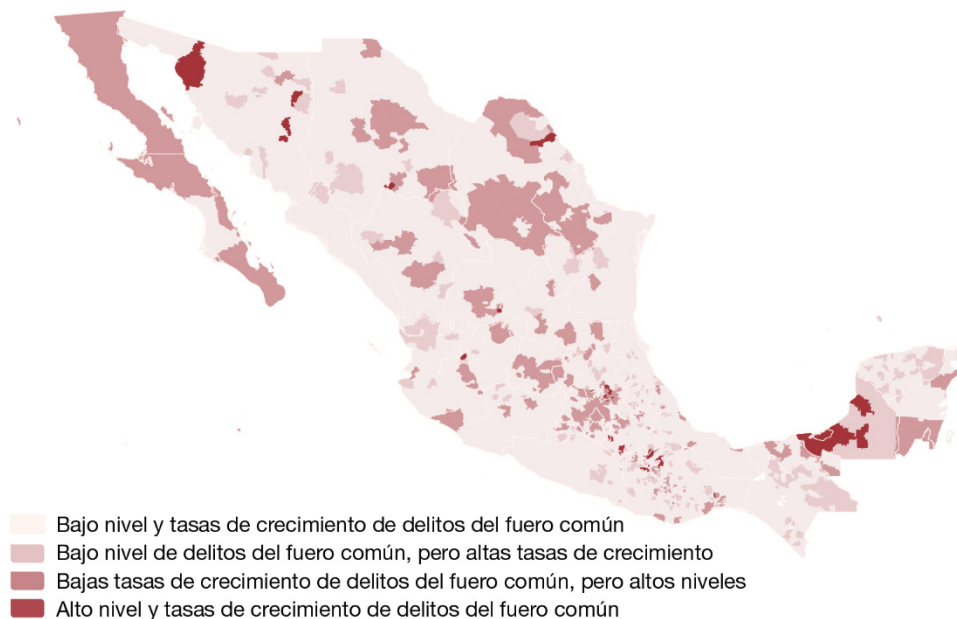
**Fuente:** Estimaciones de Crisis Group utilizando datos de defunciones por homicidio del INEGI y estimaciones de población del CONAPO. Las categorías fueron determinadas según la tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes en 2022 y la tasa de crecimiento de homicidios de octubre de 2020 a septiembre de 2021 y de octubre de 2021 a septiembre de 2022. Un nivel bajo de inseguridad corresponde a pocos homicidios y tasas de crecimiento decrecientes o estancadas. Por el contrario, una alta inseguridad refleja un municipio con altos niveles de homicidios y tasas de crecimiento rápidamente en aumento.

**Gráfica 3: Presencia de grupos criminales en los municipios en México. Número de grupos criminales dominantes en 2020.**



**Fuente:** Base de datos de grupos armados de Crisis Group.

**Gráfica 4: Delitos del fuero común en los municipios de México. Categorías basadas en la tasa de delitos del fuero común y su crecimiento de 2020 a 2022.**



**Fuente:** Estimaciones de Crisis Group utilizando datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y estimaciones de población del CONAPO. Categorías determinadas por la tasa de delitos del fuero común por cada 100 000 habitantes en 2022, y la tasa de crecimiento de octubre de 2020 a septiembre de 2021 y de octubre de 2021 a septiembre de 2022. Un nivel bajo corresponde a pocos delitos del fuero común y tasas de crecimiento decrecientes o estancadas. Por el contrario, un alto nivel de delitos del fuero común refleja un municipio con altos niveles y tasas de crecimiento rápidamente en aumento.

## B. Policía y ejército

Durante casi dos décadas, el gobierno federal mexicano ha adoptado un enfoque de mano dura en la lucha contra la delincuencia. Desde la administración de Calderón (2006-2012), las fuerzas armadas han jugado un papel protagónico en esta estrategia. En 2017, el expresidente Enrique Peña Nieto, un miembro del PRI que fue el sucesor de Calderón y ocupó el cargo entre 2012 y 2018, obtuvo la aprobación del Congreso para la Ley de Seguridad Interior. Si bien anteriormente el ejército había actuado en ocasiones como complemento temporal de la policía, la nueva ley lo estableció como una fuerza de seguridad pública permanente. Posteriormente, la Suprema Corte declaró inconstitucional la ley, pero fue un claro indicio de una tendencia hacia la militarización que continúa hasta el día de hoy<sup>21</sup>.

Una de las principales tentaciones que han llevado al gobierno federal a recurrir en mayor medida a las fuerzas armadas es el extremadamente complejo y descentralizado sistema de seguridad mexicano. (Otro, analizado en la sección III.A, es el aumento de la violencia). Las fuerzas policiales existen a nivel federal, estatal y municipal. El nivel federal comprende la recientemente creada Guardia Nacional, responsable de la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado, y la Policía Federal Ministerial, que opera bajo la Fiscalía General y se enfoca en investigar y prevenir delitos

<sup>21</sup> Pablo Ferri, “La justicia mexicana tumba a la ley del gobierno saliente que perpetúa el papel policial del Ejército”, *El País*, 15 de noviembre de 2018.

federales. Las fuerzas policiales estatales y municipales, a su vez, se ocupan del tránsito y la seguridad pública, incluida la vigilancia, el patrullaje de los barrios, el apoyo a las víctimas y la recepción de denuncias penales de los ciudadanos, así como la seguridad de las cárceles. También realizan labores de investigación y análisis, y constituyen la primera línea de respuesta ante disturbios civiles<sup>22</sup>.

La policía estatal y municipal en México tiene como objetivo reforzar la seguridad pública mediante la estrecha colaboración de los agentes con las comunidades<sup>23</sup>. Sin embargo, repetidos abusos de poder y corrupción la han desacreditado gravemente; el 67 por ciento de los ciudadanos la considera corrupta y el 47 por ciento dice que no se puede confiar en ella<sup>24</sup>. Otro problema es la falta de personal en los departamentos de policía. Un gran número de comisarías locales carecen de personal o no tienen agentes, lo que hace prácticamente imposible que cumplan con sus deberes<sup>25</sup>. La corrupción y la deficiente formación socavan aún más su eficacia<sup>26</sup>.

Desde 2006, para complementar (y en ocasiones reemplazar) un sistema de policía civil intrincado y vulnerable a la corrupción, los gobiernos mexicanos han entregado progresivamente más funciones de seguridad interna al ejército<sup>27</sup>. El apoyo de EE. UU.

---

<sup>22</sup> Las características específicas, responsabilidades y organización de las fuerzas de seguridad a nivel estatal y municipal varían según la jurisdicción, dependiendo a veces de los alcaldes o gobernadores y, en ocasiones, dividiéndose en subunidades especializadas para hacer frente a delitos o actividades particulares. “Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 6 de julio de 2020.

<sup>23</sup> Gustavo Fondevila y Rodrigo Meneses Reyes, “El rol de la policía municipal en México, trabajo social y mediación de conflictos”, *Gestión y Política Pública*, vol. 26, no. 1 (2017). Según el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal, en 2021 había 221 281 policías a nivel estatal, de los cuales los hombres constituían el 83 por ciento de la fuerza y las mujeres el 17 por ciento. Una parte significativa de estos oficiales, aproximadamente el 55 por ciento, se encuentran desplegados en Veracruz, Ciudad de México y el Estado de México. Martha Palma Montes, “Gestión y desempeño de policías estatales”, *Alcaldes de México*, 3 de octubre de 2022. El más reciente Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México reveló que en 2020 había 189 495 policías a nivel municipal, de los cuales el 79 por ciento eran hombres y el 21 por ciento mujeres. Isaías Ocampo, “Los 100 municipios con más personal de seguridad pública”, *Alcaldes de México*, 3 de julio de 2022.

<sup>24</sup> Ver la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2022. La encuesta también clasificó a las fuerzas de policía municipales como las menos efectivas entre las instituciones judiciales y de seguridad del país. Para más información sobre las condiciones de miseria en las que trabajan muchos policías en México, la corrupción que enfrentan dentro de la fuerza y las dificultades para enfrentar múltiples amenazas criminales, ver Camila Osorio, “Alonso Ruizpalacios practica una autopsia a la policía de México (y al amor entre patrulleros)”, *El País*, 27 de octubre de 2021; y Carmen Morán Breña, “La policía de México: víctimas y culpables de un sistema podrido”, *El País*, 13 de noviembre de 2021.

<sup>25</sup> En 2022, 217 municipios carecían de policías, según el secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández. Emanuel Rincón, “En México hay 217 municipios sin policías, revela Adán Augusto”, *Excelsior*, 21 de octubre de 2022. Esta cifra no incluye los más de 400 municipios regidos por “usos y costumbres” o derecho consuetudinario indígena que tampoco cuentan con policía municipal. Lidia Arista, “Carecen de policía 650 municipios, otros cuentan con menos de 15 elementos”, *Expansión Política*, 21 de octubre de 2019.

<sup>26</sup> Alejandro Páez, “Sin política de seguridad ni policías, ciudades en México caen en garras del crimen organizado”, *Crónica*, 19 de junio de 2022. Ramón Sevilla, “Municipios, vulnerables ante el crimen: 650 sin policías y 286 sin dinero”, *La Silla Rota*, 20 de julio de 2021.

<sup>27</sup> El número de militares desplegados para hacer cumplir la ley en México incrementó significativamente a partir de 2000. Entre 2000 y 2006, la presencia militar fue de 32 500 efectivos. Esta cifra

a las fuerzas de seguridad mexicanas también ha reforzado el papel de los militares, especialmente desde el lanzamiento de la Iniciativa Mérida en 2008, que impulsó los esfuerzos para judicializar a los capos criminales e incautar drogas ilícitas a través de asistencia financiera para la compra de equipos militares y programas de formación.

Las actividades policiales dirigidas por militares en México consisten normalmente en una serie de procedimientos estándar: realizar redadas, mantener puestos de control y llevar a cabo actividades antinarcóticos, como patrullar zonas conocidas por el tráfico de drogas y otros delitos. Las tropas han intentado desarticular las operaciones de producción y transporte de drogas, y han estado involucradas en la captura de líderes criminales de alto perfil<sup>28</sup>. Bajo Calderón, la estrategia de descabezamiento, dirigida a matar o capturar a los líderes de las organizaciones narcotraficantes, se basó casi exclusivamente en las operaciones realizadas por las fuerzas armadas, en particular el ejército y la marina<sup>29</sup>.

A pesar de numerosas operaciones exitosas para acabar con los líderes criminales, en general la participación militar en las funciones seguridad no ha sido positiva. En la mayoría de los casos, el personal militar carece de la formación necesaria para trabajar en estrecha colaboración con los miembros de la comunidad o para comprender los matices de la aplicación de la ley a los civiles. En contra de las expectativas de los sucesivos gobiernos, el despliegue generalizado de tropas no ha detenido la delincuencia, sino que ha contribuido a una marcada escalada de la violencia<sup>30</sup>. La estrategia de descabezamiento fragmentó a los grupos criminales. Las posteriores luchas internas por el liderazgo de estos grupos provocaron un mayor derramamiento de sangre. Los grupos sucesores se disputaron el territorio y el control de los negocios ilícitos, y a menudo se trasladaron a nuevas zonas que ofrecían oportunidades de ganancias hasta entonces inexploradas<sup>31</sup>. Los grupos criminales también aumentaron el uso de armas de fuego y artillería pesada en respuesta a la presencia de las fuerzas

---

aumentó a 48 500 durante el gobierno de Calderón. Bajo la presidencia de Peña Nieto, el número ascendió a 69 700. En 2020, había más de 85 000 desplegados para la seguridad. “Sedena: Más de 148 mil elementos de las fuerzas se han desplegado en México”, *Infobae*, 20 de enero de 2022. Ver también Tomás Andrés Michael Carvallo, “Infografía: La militarización de seguridad pública en México”, Wilson Center, 11 de agosto de 2022. A julio de 2020, el ejército y fuerza aérea mexicana estaban compuestos por 165 454 militares, la marina por 51 946 y la guardia nacional por 100 324, para un total de 317 724 efectivos. “Las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional despliegan más de 173,000 elementos en todo el territorio nacional” comunicado de prensa, Secretaría de la Defensa Nacional, 20 de julio de 2020.

<sup>28</sup> Además de sus funciones de seguridad, las fuerzas armadas también han sido llamadas a brindar ayuda en casos de desastre y seguridad durante eventos importantes, como elecciones o mítines políticos. Iñigo Guevara, “From a Modernizing Fighting Force to National Development Stewards: Mexico’s Armed Forces under AMLO”, Wilson Center Mexico Institute, abril de 2022.

<sup>29</sup> George W. Grayson, “The Impact of President Felipe Calderón’s War on Drugs on the Armed Forces: The Prospects for Mexico’s “Militarization” and Bilateral Relations”, U.S. Army War College, 2013.

<sup>30</sup> Falko Ernst, “Es hora de poner fin al limbo letal de la guerra contra las drogas de EE. UU. y México”, comentario de Crisis Group, 7 de octubre de 2020.

<sup>31</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Security, Drugs, and Violence: A Survey”, 7th North American Forum, 2011. Explicación visual de Crisis Group, “El crimen hecho pedazos: los efectos de la “guerra contra las drogas” en México, explicados”, op. cit. “Mexico Deepens Militarisation. But Facts Show it is a Failed Strategy”, Washington Office on Latin America, 2 de septiembre de 2022.



militares<sup>32</sup>. Mientras tanto, los detractores sostienen que las fuerzas armadas no son adecuadas para combatir a las pandillas y a los grupos criminales más pequeños responsables de gran parte de la violencia perpetrada en ciudades medianas debido al riesgo de que los civiles que viven en las mismas zonas también sean atacados por parte de unidades militares<sup>33</sup>.

También han salido a la luz con alarmante frecuencia casos de militares que abusan de sus facultades en materia de seguridad interior. El uso excesivo de la fuerza, detenciones ilegales y falta de garantías procesales han caracterizado las actividades para mantener el orden público ejecutadas por los militares mexicanos<sup>34</sup>. Investigaciones judiciales recientes indican que la complicidad de las fuerzas armadas mexicanas con el crimen organizado presuntamente ha alcanzado a los altos mandos militares, sin mencionar las acusaciones de presunta participación en varias desapariciones de civiles y otras violaciones de derechos humanos<sup>35</sup>.

El presidente López Obrador prometió durante su campaña electoral de 2018 alejarse de los despliegues de tropas y fortalecer a las fuerzas policiales regionales y municipales. En ese momento, argumentó que la seguridad pública era un asunto local y que no es con el ejército que se pueden resolver los problemas de inseguridad y de violencia<sup>36</sup>. Pero, una vez en el cargo, López Obrador manifestó que había cambiado de opinión al conocer la magnitud de la corrupción policial y, en cambio, procedió a profundizar la influencia militar sobre el aparato de seguridad federal<sup>37</sup>. En 2019, creó la Guardia Nacional, una fuerza híbrida compuesta por miembros del ejército, la armada y la policía federal, para abordar la seguridad pública, el crimen y la violencia en todo el país<sup>38</sup>. El 10 de septiembre de 2022, firmó un decreto ejecutivo por

---

<sup>32</sup> Gustavo A. Flores Macías y Jessica Zarkin, “The Militarisation of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, vol. 19, no. 2 (2019).

<sup>33</sup> Entrevista de Crisis Group, líder de la sociedad civil especializado en resolver disputas entre pandillas, Monterrey, México, 24 de febrero de 2023.

<sup>34</sup> “CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos”, comunicado de prensa, Organización de los Estados Americanos, 9 de septiembre de 2022. Ver también Daniel Wilkinson, “HRW: Lecciones de un sexenio perdido. La militarización de la seguridad pública”, *El Universal*, 2 de octubre de 2018.

<sup>35</sup> El caso más destacado fue el del exsecretario de la Defensa Nacional Salvador Cienfuegos Zepeda, detenido en EE. UU. por corrupción relacionada con el narcotráfico y posteriormente liberado y devuelto a México a petición del gobierno mexicano. Ver Melissa Ford, “Mexican Military Hack Deepens Suspicions of Cartel Collusion in Politics”, *Newsweek*, 14 de octubre de 2022; “México: La militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos”, Human Rights Watch, 26 de agosto de 2022; Azam Ahmed, “Un exsecretario de Defensa mexicano fue arrestado en Estados Unidos: ¿qué significa para México?”, *The New York Times*, 9 de junio de 2021; e informe de Crisis Group, *Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, op. cit.

<sup>36</sup> Steve Fisher, “Amlo promised to take Mexico’s army off the streets – but he made it more powerful”, *The Guardian*, 27 de septiembre de 2022.

<sup>37</sup> “Mexican president says he’s changed mind about using army to keep peace”, Reuters, 6 de septiembre de 2022.

<sup>38</sup> La Guardia Nacional se encarga de patrullar zonas urbanas y rurales, realizar investigaciones y colaborar con las fuerzas policiales locales en el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Tras su creación, la Policía Federal fue en efecto disuelta, y muchos de sus miembros fueron absorbidos

el que la Guardia Nacional pasaba a depender de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el cual posteriormente fue anulado por la Suprema Corte, y semanas después respaldó un proyecto de ley que extendía la presencia militar en las calles hasta 2028, excediendo el tiempo de su mandato que finaliza en 2024<sup>39</sup>. Esta última reforma fue aprobada en noviembre de 2022.

### C. *Alcaldes en primera línea*

Los gobiernos locales, por su parte, continúan capacitando y equipando a los agentes de policía locales a pesar de la disminución de los fondos federales, mientras que muchos se encuentran peligrosamente expuestos a la intimidación y tentaciones de los grupos criminales. Como se señaló anteriormente, la violencia contra funcionarios locales, especialmente los alcaldes, es un problema apremiante en todo México. Entre 2004 y 2018, 178 alcaldes, exalcaldes y alcaldes electos fueron asesinados, lo que representa un aumento del 900 por ciento sobre la década anterior, y el crimen organizado es considerado responsable de la mitad de estos casos<sup>40</sup>. Desde 2018 hasta principios de 2023 se han producido 65 asesinatos adicionales de funcionarios locales, veinte de ellos alcaldes<sup>41</sup>.

La violencia en torno a las elecciones, en particular las elecciones locales y regionales, también se ha disparado, impulsada en gran parte por los planes del crimen organizado sobre el territorio y la toma de decisiones, así como por la fragmentación de grupos delictivos. En la temporada de elecciones estatales y municipales de octubre de 2020 a abril de 2021, 24 candidatos, 17 funcionarios locales y 3 alcaldes en ejercicio fueron asesinados<sup>42</sup>. Los partidos políticos también han tenido dificultades para evitar las infiltraciones, dejando vacíos que han sido aprovechados plenamente por los grupos criminales<sup>43</sup>.

Las razones por las que se ataca a determinados alcaldes rara vez son claras, aunque generalmente se entiende que estos funcionarios son castigados ya sea por su aparente apoyo a grupos criminales rivales o por negarse a cooperar con un grupo en

---

por el nuevo cuerpo. La intención era crear una fuerza más eficiente, cohesionada y disciplinada que pudiera afrontar mejor los retos de seguridad del país.

<sup>39</sup> A pesar de la decisión de la Suprema Corte de Justicia, el presidente López Obrador anunció que propondría una nueva reforma constitucional en 2024 con el objetivo de permitir que se lleve a cabo la transferencia de autoridad. Sobre la cuestión de la participación militar en la seguridad interior, ver Vanessa Buschschluter, “Mexico Congress votes to keep military on streets”, BBC, 13 de octubre de 2022. Este proyecto repetía los mismos argumentos utilizados en la reforma constitucional de marzo de 2019 que prorrogó la función de seguridad pública de los militares hasta 2024. David Marcial Pérez, “México blindo en una ley la entrega de la seguridad pública a los militares”, *El País*, 12 de mayo de 2020. “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020.

<sup>40</sup> David Pérez Esparza y Helden De Paz Mancera, “Mayoral Homicides in Mexico”, Center for the U.S. and Mexico, Baker Institute for Public Policy, Rice University, 4 de junio de 2018.

<sup>41</sup> “Indicador de violencia política en México, atentados contra ediles, 2000-2022 (actualización)”, *Etellekt*, 30 de diciembre de 2022.

<sup>42</sup> Dario Brooks, “The dozens of politicians who have been assassinated in Mexico during the midterm election campaign”, BBC, 20 de mayo de 2021.

<sup>43</sup> Informe de Crisis Group, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, op. cit.

particular. Los alcaldes a menudo enfrentan un delicado acto de malabarismo al negociar entre las exigencias, con frecuencia ineludibles, de poderosas organizaciones criminales, mientras manejan las expectativas de los electores y supervisan las fuerzas policiales locales escasas de recursos y con la moral por el suelo. Algunos alcaldes son personalmente atacados por grupos criminales debido a su capacidad para permitir u obstaculizar negocios ilícitos dentro de su jurisdicción<sup>44</sup>. En un notorio caso de 2016, Gisela Mota, alcaldesa de Temixco que se había comprometido a combatir el crimen organizado y proteger las finanzas municipales de sus garras, fue asesinada solo un día después de asumir el cargo<sup>45</sup>. Otro desgarrador incidente se produjo en 2022 en San Miguel Totolapan, Guerrero: pistoleros masacraron a 20 personas, incluido el alcalde, en el ayuntamiento, al parecer como parte de un plan de grupos criminales para influir en el presupuesto municipal y en las labores policiales<sup>46</sup>.

Sin embargo, a pesar de que se ven amenazados con regularidad y deben lidiar con las consecuencias no deseadas que surgen de las operaciones de seguridad de los gobiernos federal y estatal, los alcaldes de las zonas afectadas por la delincuencia tienden a recibir un apoyo limitado de las fuerzas de seguridad federales o estatales para sus propias prioridades en esta materia. Además, las operaciones federales y estatales a menudo se ejecutan sin consultar a los funcionarios municipales. En un caso ocurrido en agosto de 2022, el Cartel de Jalisco Nueva Generación tomó represalias contra civiles, policías, empresas y alcaldes en varias ciudades de Jalisco y Guanajuato tras una operación conjunta del ejército y la policía estatal<sup>47</sup>. Los alcaldes de las zonas controladas por Jalisco Nueva Generación en estos estados no estaban preparados para las consecuencias de esa operación. Las asignaciones financieras de las autoridades federales y estatales para la policía local también son escasas, lo que exacerba el riesgo de que los agentes se coludan con organizaciones criminales y agraven así la ya mala reputación de estas fuerzas<sup>48</sup>.

La corrupción entre funcionarios locales es especialmente pronunciada en ciertos tipos de municipios. Un funcionario de alto rango de la Secretaría de la Defensa señaló que la corrupción entre alcaldes y policías locales es mucho más frecuente en áreas marcadas por la presencia de grupos criminales. Estas áreas son principalmente municipios con poblaciones entre 20 000 y 55 000 habitantes, y ubicados cerca de vías férreas ofreciendo fácil acceso a los puertos y a EE. UU., lo que los hace propicios para el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas<sup>49</sup>. En 2020, de los 531 municipios

---

<sup>44</sup> Yuri Nieves, "What's Behind the Killings of Mexico's Mayor?", *Insight Crime*, 28 de mayo de 2019.

Ioan Grillo, "Why Cartels Are Killing Mexico's Mayors", *The New York Times*, 15 de enero de 2016.

<sup>45</sup> "Mexican Mayor is Killed a Day After Taking Office", *The New York Times*, 2 de enero de 2016.

<sup>46</sup> "Mexico mayor among 20 killed in town hall massacre", *The Guardian*, 6 de octubre de 2022.

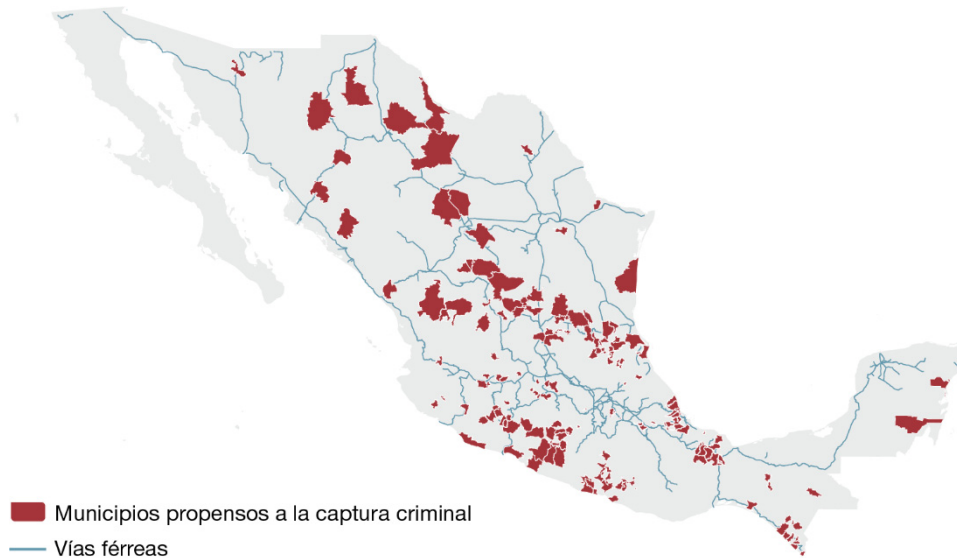
<sup>47</sup> "Bloqueos y quema de comercios: ¿qué desató la violencia en Jalisco y Guanajuato?", *El Sol de México*, 10 de agosto de 2022.

<sup>48</sup> Carmen Morán Breña, "La policía de México: víctimas y culpables de un sistema podrido", *El País*, 14 de noviembre de 2021. El salario promedio mensual de un policía municipal en México es de 6950 pesos, equivalente aproximadamente a \$386 dólares. "¿Cuál es el sueldo mensual de un policía en México? Aquí algunas estadísticas de la profesión", *Milenio*, 2 de noviembre de 2022.

<sup>49</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de alto nivel de la Secretaría de la Defensa, 21 de septiembre de 2022.

con presencia de grupos criminales, 166 cumplían estos criterios, lo que representa el 7 por ciento del total de municipios de México (ver Gráfica 5).

**Gráfica 5: Municipios de México propensos a la captura criminal y corrupción. 166 municipios en riesgo de captura criminal y corrupción en 2022.**



**Fuente:** Base de datos de grupos armados de Crisis Group. Estimaciones de población del CONAPO. Los 166 municipios en riesgo de captura criminal tienen entre 20 000 y 55 000 habitantes y con buenas conexiones de comunicación para el tráfico de drogas y otros fines.

---

### III. Las dificultades de las fuerzas del orden locales

---

Los esfuerzos de México por combatir el crimen en gran medida han pretendido pasar por alto a los municipios, a pesar de que la Constitución establece que los gobiernos locales son los responsables de la seguridad pública<sup>50</sup>. En lugar de desempeñar un papel central en la lucha contra la inseguridad en sus territorios, los alcaldes están sujetos a influencias políticas y financieras que condicionan lo que pueden hacer. Eso limita su efectividad, intensificando el descontento de la población hacia ellos.

#### A. Aumento de la violencia

Como se ha señalado, la eliminación del régimen unipartidista y la elección de líderes mexicanos de diversos partidos políticos a partir de la década de 1980 no sólo marcó un hito en la transición democrática de México, sino que también creó las condiciones para una mayor violencia criminal<sup>51</sup>. Las guerras territoriales entre grupos criminales se extendieron a más regiones, intensificándose durante y después de las elecciones estatales y municipales. Los principales conflictos entre grupos criminales estallaron a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 en los estados noroccidentales de Baja California, Chihuahua y Sinaloa, después de que en estos estados se celebraran las primeras elecciones ganadas por gobernadores de la oposición<sup>52</sup>. Para mediados de los noventa, la violencia se había extendido a otras regiones donde las elecciones eran ganadas por candidatos ajenos al PRI, incluidos estados del Pacífico occidental como Jalisco, así como estados donde el Cartel de Sinaloa era poderoso, como Nuevo León y Tamaulipas<sup>53</sup>.

Este alarmante aumento de la violencia (unido a la desconfianza en las fuerzas del orden locales y a otros factores descritos en la Sección II.B), llevó a los presidentes mexicanos a asumir un papel más destacado en la gestión de la inseguridad pública, generalmente en detrimento del gobierno local y la policía. El presidente Vicente

---

<sup>50</sup> De acuerdo con el artículo 115, numeral III, inciso h) de la Constitución mexicana, la seguridad pública es competencia de los municipios. Los asuntos de seguridad nacional son responsabilidad del gobierno federal.

<sup>51</sup> Para más información sobre la asociación entre la competencia electoral municipal y el recrudecimiento de la violencia criminal en las últimas dos décadas, ver Astorga, *El Siglo de las Drogas*, op. cit. Ver también Osorio, "The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of Mexican War on Drugs", op. cit.

<sup>52</sup> Después de una entrega del poder político en Baja California, el cartel de Tijuana reaccionó desarrollando la primera milicia privada del país, bajo Ramón Arellano Félix, para protegerse contra ataques del gobierno o grupos criminales rivales. Este ejército privado le permitió al cartel de Tijuana atacar a los carteles de Juárez y Sinaloa tras la derrota del PRI en Chihuahua y Jalisco unos años después, ya que estos carteles también perdieron parte de su protección gubernamental. Para una descripción detallada, ver Jesús Blancornelas, *El Cartel: Los Arellano Félix, la mafia más poderosa en la historia de América Latina* (Ciudad de México, 2022), pp. 207-212. Ver también Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency* (Nueva York, 2011), p. 79.

<sup>53</sup> Las "guerras criminales" fueron en promedio 63 por ciento más altas en los municipios de los estados que eligieron gobernadores de partidos de oposición, en comparación con los que permanecieron bajo el dominio del PRI. Ver Ley y Trejo, 2020, op. cit., p. 96. Ver también Leonardo Curzio, "Mexico: Organized Crime and Elections", en Kevin Casas-Zamora (ed.), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Washington, 2013).

Fox, quien en 2000 se convirtió en el primer líder mexicano en 71 años que no era miembro del PRI, respondió ampliando la Policía Federal Preventiva (PFP) y coordinando los esfuerzos de seguridad a través del gobierno federal. Un brote de violencia en Nuevo Laredo, en la frontera con EE. UU., llevó a Fox a desplegar cientos de soldados y policías federales en la zona en 2005; entre sus primeras responsabilidades estuvo la detención de policías municipales acusados de tener vínculos con el crimen organizado<sup>54</sup>. El presidente Calderón desplegó las fuerzas armadas y aumentó el tamaño de la policía federal (anteriormente la PFP) para enfrentar al crimen organizado, además de intentar subordinar la policía local al mando de las fuerzas estatales (más información sobre este tema continuación).

Tras la desaparición de 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa en Iguala, estado de Guerrero, en 2014, el cambio hacia un mayor control federal sobre la seguridad se hizo aún más pronunciado. En medio de la indignación pública, el expresidente Peña Nieto se empeñó en disolver todas las fuerzas de seguridad municipales del país luego de que se conocieran evidencias de complicidad entre el alcalde de Iguala, las fuerzas policiales locales y grupos criminales acusados de perpetrar esta atrocidad<sup>55</sup>. “En la tragedia de Iguala se combinaron condiciones inaceptables de debilidad institucional”, declaró Peña Nieto. “Un grupo criminal que controlaba el territorio; autoridades municipales que eran parte de la propia estructura de la organización delictiva; policías municipales que en realidad eran criminales a las órdenes de delincuentes”<sup>56</sup>. Un alto funcionario de la Secretaría de Gobernación declaró que “75 por ciento de los municipios de México [son] susceptibles al crimen organizado”<sup>57</sup>.

## B. *Debilidad fiscal*

Debido a sus limitados recursos, en ocasiones usados con fines inescrupulosos, incluso los alcaldes que desean emprender reformas destinadas a mejorar la seguridad local y transformar su mala reputación carecen de los medios para hacerlo. Mientras que el ejército y las fuerzas federales reciben una financiación más generosa, las administraciones locales cuentan con unos órganos judiciales, de investigación y policiales débiles, y con escasos recursos para la seguridad pública.

---

<sup>54</sup> “México: tropas en Nuevo Laredo”, *BBC Mundo*, 14 de junio de 2005; “Despliegue del Ejército de México contra el narcotráfico en ocho ciudades”, *El País*, 15 de junio de 2005.

<sup>55</sup> El 28 de marzo de 2022, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el tercer informe pericial sobre el caso Ayotzinapa, con detalles sobre la participación de funcionarios estatales en esta atrocidad. El informe reveló que el alcalde municipal y la policía local de Iguala estaban vinculados con grupos criminales locales; que soldados e infantes de marina también estaban en colusión con estos mismos grupos, y que el exfiscal general de México y el entonces jefe de la unidad de investigación criminal de la fiscalía fabricaron pruebas y utilizaron la tortura para construir falsas acusaciones. “CIDH presenta tercer informe del mecanismo especial de seguimiento al asunto Ayotzinapa”, comunicado de prensa, OEA, 15 de noviembre de 2022.

<sup>56</sup> Jan Martínez Ahrens, “Peña Nieto elimina la policía municipal para frenar al narco”, *El País*, 27 de noviembre de 2014. Peña Nieto también ordenó al ejército tomar el control de los 13 municipios de Guerrero aledaños a Ayotzinapa. “Mexican president Peña Nieto to overhaul police”, *BBC*, 27 de noviembre de 2014.

<sup>57</sup> Arron Daugherty, “75% de los municipios de México susceptibles al crimen organizado: funcionario”, *InSight Crime*, 23 de enero de 2015.

Los municipios asolados por altos niveles de violencia no solo tienen escasos presupuestos de seguridad pública, sino que también han sufrido fuertes caídas en las transferencias de recursos por parte del gobierno federal. El gobierno federal está a la cabeza del sistema de recaudación y distribución de fondos para la seguridad interna. Solo una pequeña fracción de los ingresos de los municipios, menos del 20 por ciento, proviene de su propia base tributaria. Eso aumenta su dependencia en las autoridades federales, e históricamente los funcionarios de Ciudad de México han utilizado las transferencias de recursos para favorecer a sus aliados políticos y castigar a los opositores<sup>58</sup>. De todo el presupuesto nacional, el 5,4 por ciento se destina a seguridad pública. De este 5,4 por ciento, solo el 40 por ciento está destinado a los gobiernos estatales y municipales, aunque detener o resolver la mayoría de los delitos es de su competencia<sup>59</sup>.

La mayoría de los expertos en materia de seguridad en México consideran que los fondos transferidos a los gobiernos municipales están muy por debajo de lo necesario. “Lo que reciben no alcanza para aumentar los salarios de la policía municipal, capacitarlos, equiparlos y, más importante, evaluarlos para protegerlos de las tentaciones que provienen de las organizaciones criminales”, observó un experto en seguridad<sup>60</sup>. Con recursos limitados, los alcaldes no pueden establecer unidades especializadas para combatir delitos como el secuestro y la extorsión. Tampoco pueden coordinarse con los funcionarios homólogos que luchan contra estos delitos a nivel estatal<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> El gobierno federal descentralizó parte del gasto público en la década de 1990, pero no la recaudación de impuestos. Este sistema permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llegar a acuerdos informales con las autoridades subnacionales, que a menudo implican algún tipo de compromiso político. Entrevista de Crisis Group, experto en materia fiscal y de seguridad, Ciudad de México, 11 de agosto de 2022. Ver también Alberto Díaz-Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralisation in Latin America*, (Cambridge, 2006).

<sup>59</sup> Algunos delitos son automáticamente competencia de la jurisdicción federal, como el tráfico de drogas, el crimen organizado, el lavado de dinero, los delitos contra la nación (como el terrorismo y la traición) y los delitos cometidos contra las instituciones o funcionarios federales. Pero otros delitos se encuentran tanto en el código penal federal como en los 32 códigos estatales. En estos casos, la diferencia entre la jurisdicción federal y la estatal a menudo viene determinada no por el delito en sí, sino por el número de personas implicadas, sus vínculos con organizaciones criminales y otras actividades delictivas organizadas, la jurisdicción en la que se produjo el delito (local o federal) y si el delito infringía la legislación federal o planteaba un problema de seguridad nacional. Dependiendo del caso en cuestión, la jurisdicción se asigna al nivel de fiscalía nacional o estatal, y los delitos perpetrados por organizaciones criminales más pequeñas tienden a clasificarse como delitos comunes en lugar de federales. Sin embargo, los criterios para asignar la competencia para judicializar delitos basados en la participación en el crimen organizado no siempre son estrictos ni claros, lo que puede dar lugar a incoherencias en la clasificación y jurisdicción. Para una descripción general de la clasificación de los delitos, ver “Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado”, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, enero de 2018.

<sup>60</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Ciudad de México, 10 de agosto de 2022.

<sup>61</sup> La política mexicana para confiscar activos criminales pretendía involucrar a todos los niveles de gobierno. La “extinción de dominio” fue incorporada a la Constitución en 2009, y la Ley Federal de Extinción de Dominio fue aprobada en mayo del mismo año. Sin embargo, en la práctica la política se centró en los gobiernos estatales y federal, y apenas tuvo en cuenta a los municipales. La falta de recursos para formar personal especializado en el decomiso de activos criminales, así como la falta de jueces capacitados, ha complicado el trabajo de los fiscales en regiones como Nuevo León y Tamau-

El programa de austeridad fiscal del presidente López Obrador, que lanzó en 2019, un año después de su elección, ha reducido aún más los recursos disponibles para los gobiernos estatales y municipales para seguridad pública. En particular, recortó los subsidios que tradicionalmente habían sido destinados a municipios con altos niveles de violencia y para financiar la prevención del delito. Estos subsidios no se han incluido en los presupuestos federales desde 2021<sup>62</sup>. En cambio, las autoridades municipales han tenido que depender cada vez más de su propia recaudación de impuestos, así como de las transferencias de recursos que continúan vigentes<sup>63</sup>. Mientras tanto, la Secretaría de la Defensa está administrando el presupuesto más grande en la historia de México, con \$7,3 mil millones de dólares, un 31 por ciento más que el presupuesto de 2022<sup>64</sup>.

Aun así, el presidente ha tomado medidas para ayudar a los gobiernos municipales a cubrir el déficit financiero al que se enfrentan. Promulgó un decreto por el que se crea un fondo permanente para fortalecer las instituciones de seguridad pública de los estados y municipios<sup>65</sup>. El fondo se asignará en función del número de habitantes de cada estado, mientras que hasta el 25 por ciento del mismo se destinará a los estados que demuestren un mejor desempeño en materia de seguridad pública de acuerdo con indicadores que determine el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Cada gobernador podrá establecer un fondo anual de apoyo a la seguridad para municipios con menor población o mayores grados de pobreza y violencia. Aunque estas transferencias podrían llegar darles acceso a los alcaldes a recursos adicionales para financiar sus aparatos de seguridad, el decreto deja claro que los gobernadores tendrán una autoridad considerable para decidir dónde se asignan los fondos. La distribución discrecional de estos recursos a los municipios se podría traducir en dificultades para que los alcaldes accedan a los fondos y dejarlos expuestos a presiones políticas por parte de los gobernadores<sup>66</sup>.

---

lipas, dos estados aquejados por tasas de homicidio particularmente altas. Pedro Torres Estrada, Juan Montero Bagatella, Carlos Vázquez Ferrel y Sylvia García Mariño, "Public policies against criminal assets in Mexico: Challenges and Opportunities from the North Border States", *Crime, Law and Social Change*, vol. 76 (2021).

<sup>62</sup> De 2008 a 2015, las transferencias federales de seguridad a los municipios aumentaron con el Subsidio para la Seguridad en los Municipios, que en 2016 pasó a llamarse FORTASEG, y cinco años después fue eliminado. Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad y transferencias fiscales, Ciudad de México, 10 de agosto de 2022.

<sup>63</sup> Los alcaldes ahora dependen del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) para financiar sus estrategias de seguridad pública. El FASP tuvo un aumento del 10,1 por ciento en el presupuesto nacional 2022-2023 para compensar la inflación. Mariana Campos, Lía Álvarez y Jorge Cano, "Seguridad Pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización", México Evalúa, 21 de octubre de 2022. "Aumenta en 2023 recursos para FASP y FORTAMUN", Gobierno de México, 7 de diciembre de 2022. "Mexico Inflation Rate", Trading Economics, 8 de marzo de 2023.

<sup>64</sup> Alberto López, "México aspira al mayor presupuesto en defensa de su historia para 2023", Info-Defensa, 7 de octubre de 2022. El aumento porcentual incluye el gasto en la Guardia Nacional.

<sup>65</sup> "Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 2022.

<sup>66</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en materia fiscal y de seguridad, Ciudad de México, 10 de agosto de 2022.



### C. *El efecto partidista*

México ha sido testigo de una fuerte competencia política en las últimas décadas, acompañada de esfuerzos en varios niveles del gobierno por desplegar fondos estatales para recompensar a los aliados o disciplinar a los opositores. El uso de recursos públicos por parte de los partidos también ha sesgado las respuestas federales a los delitos violentos. En general, cuando una región está gobernada por el partido al que pertenece el presidente, las autoridades federales ofrecen apoyo militar cuando es necesario y cooperan en el diseño y la aplicación de políticas de seguridad. Por el contrario, en las regiones gobernadas por fuerzas políticas rivales, el gobierno federal opta a menudo por retener la ayuda, incluso ante el aumento de la violencia.

Este apoyo discrecional ha dejado a varios gobiernos locales sin respaldo cuando intentan hacer frente a un repunte de la violencia. Para los alcaldes que carecen de conexiones políticas o partidistas con poderes superiores en el Estado, o carecen de experiencia administrativa, los desafíos para enfrentar los picos de violencia pueden ser abrumadores<sup>67</sup>. Muchos alcaldes se quejan de que no saben cómo navegar el complejo panorama de las relaciones gubernamentales para lograr transmitir las necesidades y problemas de sus municipios a las autoridades superiores. “Ser alcalde ha sido muy difícil. Yo no tengo experiencia política. No conozco a gente del gobierno federal y estatal, no conozco los problemas y las necesidades del municipio completamente”, dijo el exalcalde de Tlahuelilpan, Hidalgo, donde el robo de combustible produjo una explosión que acabó con la vida de más de 137 personas e hirió a muchas docenas más. “Luego siendo un gobierno de oposición es mucho más difícil”<sup>68</sup>.

Numerosos alcaldes han expresado quejas por no recibir los fondos asignados por ley y especificados en el presupuesto nacional, o por recibir el dinero demasiado tarde en el año<sup>69</sup>. Las autoridades federales, por su parte, pueden responder a los estallidos locales de violencia culpando a los opositores políticos en el poder a nivel local<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Sólo el 11 por ciento de los alcaldes en el cargo entre 2010 y 2020 tenían un título universitario o de posgrado. Estimación de Crisis Group a partir del listado de alcaldes municipales del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM).

<sup>68</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, exalcalde municipal, 10 de noviembre de 2021.

<sup>69</sup> Las secretarías de Finanzas Públicas de los estados mexicanos reciben fondos federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal, los cuales posteriormente los distribuyen a los municipios. Las quejas planteadas por los municipios suelen estar dirigidas a los gobiernos estatales, a los que acusan de retener estos fondos. Además, critican al gobierno federal por pasar por alto casos de fondos retenidos o por no desembolsar recursos a todo un estado. En mayo, alcaldes y diputados de oposición del PAN y del PRI en el estado de Nuevo León instauraron una denuncia judicial contra la Secretaría de Finanzas estatal. La acusaron de retener fondos federales, alegando que el gobernador mostró un trato preferencial hacia los alcaldes de su propio partido. “Congreso NL también busca sancionar a MC por presunta retención de recursos”, *La Política Online*, 22 de mayo de 2023.

<sup>70</sup> El fenómeno partidista se ilustra mediante análisis estadísticos, mostrando que afecta el apoyo federal para la colaboración militar-policial, los procesos judiciales que involucran a las autoridades locales, la atribución de responsabilidad del gobierno federal por la violencia y el apoyo a los municipios a la hora de hacer frente a la escalada de violencia. Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Federalismo, drogas y violencia, Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y Gobierno*, vol. 26, no. 1 (2016).

El enfoque federal selectivo es un problema desde hace mucho tiempo. Bajo Calderón, el gobierno se coordinaba estrechamente con otros miembros del gobernante Partido de Acción Nacional a nivel estatal y municipal, pero tenía una relación mucho menos fluida con las autoridades dirigidas por otros partidos.

Las autoridades municipales de dos de las ciudades más violentas de México en ese momento, Ciudad Juárez, bajo el alcalde del PRI, Héctor Murguía Lardizábal (2007-2010), y Acapulco, bajo Félix Salgado Macedonio (2006-2008), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de izquierda, se enfrentaron al gobierno federal. En ambos casos, el conflicto surgió a raíz de intervenciones militares y de la policía federal que se ejecutaron con una coordinación prácticamente nula con los alcaldes locales. Las operaciones militares en Ciudad Juárez dieron como resultado un aumento de los ataques contra policías municipales, mientras que en Acapulco la campaña de seguridad no logró reducir las tasas de homicidios ni mejorar la coordinación entre las fuerzas armadas y la policía local<sup>71</sup>. No sorprende, entonces, que durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) la violencia haya aumentado en los municipios gobernados por la oposición: la tasa de homicidios relacionados con el crimen organizado en los municipios gobernados por el PRI fue 36 por ciento más alta que en los gobernados por el PAN, el partido en la presidencia, y fue 134,6 por ciento más alta en los controlados por el PRD<sup>72</sup>.

López Obrador y altas figuras de su gobierno también se han enfrentado con funcionarios de la oposición a nivel estatal y municipal por cuestiones de seguridad, aunque el presidente no ha acusado directamente a los alcaldes de fomentar la presencia de grupos criminales<sup>73</sup>. Los índices de criminalidad en los estados gobernados por partidos opositores a López Obrador siguen siendo de los más altos del país<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Carlos Coria, “Regresa el Ejército a Ciudad Juárez por aumento de violencia”, *Excelsior*, 13 de diciembre de 2012; Sergio Ocampo Arista, “No me toca exonerar o culpar a Félix Salgado, advierte Zeferino Torreblanca”, *La Jornada*, 13 de febrero de 2007.

<sup>72</sup> Ley y Trejo, op. cit., p. 146.

<sup>73</sup> El secretario de Gobernación, Adán Augusto López, les ha reprochado a los gobernadores de la oposición que no apoyen al ejército en las operaciones de seguridad de sus estados. Los gobernadores de la oposición “no hacen nada para prestar un efectivo servicio de seguridad pública” a sus estados, acusó. El secretario se quejó de que esos mandatarios estatales y sus legisladores locales solo “siguen la línea de los dirigentes nacionales” de sus partidos políticos, “en lugar de apoyar” a las reformas en materia de la Guardia Nacional. “Pero eso sí, a la hora que sucede algún evento [de violencia] son los primeros en pedir que haya más Guardia Nacional, que haya mayor presencia del Ejército”. “Eso no se vale”, reprochó. Víctor Chávez, “No hacen nada por la seguridad de sus estados: Adán Augusto critica a gobernadores de oposición”, *El Financiero*, 17 de octubre de 2022. Ver también Rafael Ramírez, “AMLO critica a gobernador de Guanajuato durante presentación de apoyos en Aguascalientes”, *El Sol de México*, 25 de noviembre de 2021; y Carlos Montesinos, “‘Les ayuda o no el Ejército’: AMLO reta a gobernadores de PAN y MC a posicionarse sobre despliegue militar”, *Reporte Índigo*, 9 de septiembre de 2022.

<sup>74</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Ciudad de México, 11 de agosto de 2022. Para 2022, de los cinco estados con mayores índices de delincuencia en México, cuatro estaban gobernados por la oposición, incluido el Estado de México (gobernador del PRI, con 38,3 crímenes por cada 100 00 habitantes), Aguascalientes (gobernador del PAN; 27,3 delitos), Guanajuato (gobernador del PAN; 25,6 delitos) y Chihuahua (gobernador del PAN; 23,8 delitos). Estimaciones de Crisis Group usando datos de la ENVIPE del 2022 y población del CONAPO.

#### D. Vulnerabilidades electorales

La intensa competencia política a nivel estatal y municipal en México ha contribuido al crecimiento y poder de las organizaciones criminales durante las últimas tres décadas, como se mencionó anteriormente.

Más recientemente, las organizaciones criminales han aprovechado las campañas electorales, en particular en las contiendas por cargos municipales, para llegar a acuerdos con partidos políticos y candidatos oportunistas. La compleja relación entre la contienda electoral y la presunta corrupción se destaca en la región de Tierra Caliente, en el estado de Michoacán, una de las zonas más conflictivas del país, donde grupos criminales en competencia buscan ganar influencia estableciendo alianzas con los aspirantes a cargos de elección popular<sup>75</sup>. Los partidos políticos obtienen recursos y protección de estas alianzas, incrementando las posibilidades de éxito electoral, mientras que los grupos criminales adquieren influencia política y cierto grado de inmunidad judicial, lo que reduce los riesgos que enfrentan sus operaciones. La explotación de las contiendas electorales locales por parte de los grupos criminales ha empeorado la reputación de los gobiernos municipales. También es una de las causas de la ola de violencia contra alcaldes y candidatos a cargos locales.

La violencia criminal extrema ha socavado en varias ocasiones el apoyo público al propio sistema democrático convencional. Las comunidades insatisfechas con la forma en la que las autoridades responden a la violencia han intentado expulsar a los grupos criminales y a las instituciones estatales para instaurar en su lugar sistemas de gobierno autónomo. El ejemplo más conocido es el del pueblo de Cherán en el estado de Michoacán, que, bajo el liderazgo de un grupo de mujeres locales, logró expulsar a organizaciones narcotraficantes, a la policía municipal y a políticos acusados de corrupción en abril de 2011. Cherán pasó a prohibir los partidos políticos y canceló las elecciones, creando en su lugar un consejo comunitario para cada uno de sus cuatro distritos, así como una policía rural conocida como ronda comunitaria, que asumió el control de la seguridad pública y estableció puestos de control con guardias armados<sup>76</sup>. Mientras que Cherán adoptó un enfoque radical basado en la comunidad, en otros lugares de México la gente se ha mostrado más proclive a adoptar un gobierno autoritario tras haber sido sometida a una violencia extrema<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Informe de Crisis Group, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, op. cit.

<sup>76</sup> Linda Pressly “Cherán, el pueblo de México que expulsó a delincuentes, políticos y policías”, BBC, 17 de octubre de 2016. Análisis estadísticos demuestran que las comunidades con un historial de rebelión tienen más probabilidades de resistir la penetración del crimen organizado, así como de rechazar las instituciones democráticas formales. Javier Osorio, Livia Isabella Schubiger y Michael Weintraub “Legacies of Resistance: Mobilisation Against Organised Crime in Mexico”, *Comparative Political Studies*, vol. 54, no. 9 (2021).

<sup>77</sup> Investigaciones que examinan los vínculos entre la exposición a la violencia extrema y el respaldo a un gobierno autoritario en México indican que el apoyo a medidas no democráticas surge con frecuencia de la violencia generalizada relacionada con el crimen organizado y las fuerzas de seguridad. Datos de opinión pública, estudios de caso de Michoacán, Guerrero y Tamaulipas, así como entrevistas con ciudadanos, apuntan a una disminución de la confianza en las instituciones democráticas y a una creciente preferencia por liderazgos autoritarios para restablecer el orden. Jonathan Hiskey, Mary Fran T. Malone y Alejandro Díaz-Domínguez, “Authoritarian Recall: Mexico’s Drug War and Subnational Patterns of Opposition to Democracy”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 12, no. 1 (2020).

## IV. Opciones para los alcaldes

---

Con recursos limitados para combatir el crimen, los alcaldes que no están vinculados a grupos criminales y tienen la intención de enfrentar la inseguridad en sus territorios han tratado de encontrar formas de obtener más financiamiento y apoyo. Desde el inicio de la “guerra contra las drogas” han surgido principalmente dos opciones para que los alcaldes aumenten sus presupuestos y eludan los obstáculos políticos: primero, desarrollar acuerdos de seguridad con instituciones federales y subnacionales, y segundo, militarizar la policía municipal para forjar una relación directa con el ejército.

### A. *Acuerdos de cooperación en materia de seguridad*

#### 1. Panorama general

Los municipios mexicanos tienen la libertad de negociar acuerdos de seguridad con instituciones públicas y grupos de la sociedad civil. Estos acuerdos generalmente se establecen por un período de un año, luego del cual están sujetos a ser reevaluados, ajustados o finalizados. Los alcaldes pueden celebrar acuerdos con otros municipios, gobernadores y el gobierno federal, o pueden llegar a acuerdos con instituciones autónomas, incluidas ONG e incluso gobiernos extranjeros<sup>78</sup>.

La naturaleza de estos acuerdos de seguridad varía. Algunos no son más que acuerdos temporales, mientras que otros pueden alcanzar el rango de leyes locales. La mayoría de los acuerdos se dividen en dos grandes categorías: acuerdos de cooperación que les permiten a los municipios colaborar con otros organismos estatales y no estatales; y acuerdos de delegación que le confieren autoridad temporal a un nivel superior del gobierno para actuar en nombre del municipio en la gestión de la policía local y hacer uso del personal y el equipo de la fuerza. Los acuerdos de cooperación enfatizan la ayuda mutua con otra parte del Estado u otro organismo para reforzar la seguridad mediante el intercambio de recursos, información o conocimientos especializados. Los acuerdos de delegación, por su parte, establecen una clara estructura de autoridad alternativa. Durante la última década, el 79 por ciento de municipios mexicanos han firmado acuerdos de seguridad, la mayoría de ellos han sido acuerdos de delegación en lugar de acuerdos de cooperación (ver Gráfica 6)<sup>79</sup>.

Los servicios que se prestan a través de estos dos tipos de acuerdos de seguridad son muy diversos. Los municipios pueden coordinar o delegar iniciativas de prevención del delito, formación, uso de equipos y tecnología, análisis e inteligencia, así como la emisión de decretos locales<sup>80</sup>. En 2019, por ejemplo, la iniciativa Yucatán Seguro

---

<sup>78</sup> En 2020, el 52 por ciento de los acuerdos fueron con instituciones estatales, el 27 por ciento con federales y el resto con otros municipios, así como con organizaciones locales de la sociedad civil. Conjunto de datos de Crisis Group sobre acuerdos de seguridad.

<sup>79</sup> Estimación de Crisis Group a partir de datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales del INEGI.

<sup>80</sup> En 2020, la mayoría de estos acuerdos (el 39 por ciento) fueron de cooperación en temas de seguridad pública, el 13 por ciento en temas de tránsito y el 11 por ciento en prevención de delitos. Todos los demás servicios, incluida la capacitación de la policía, el intercambio de equipos y tecnología, investigación, inteligencia y unificación de procedimientos, figuran en el 7 por ciento de estos acuerdos. Conjunto de datos de Crisis Group sobre acuerdos de seguridad.

gestó una serie de acuerdos de cooperación en materia de seguridad entre municipios y el gobernador del estado. Estos acuerdos abarcaron diversos asuntos, incluyendo un mejor despliegue policial y una mejor recopilación e intercambio de inteligencia<sup>81</sup>. El acuerdo Modelo Coahuila, suscrito en 2020 por 38 municipios, el gobernador del estado de Coahuila, la Guardia Nacional y el ejército, incluyó el establecimiento de redes comunitarias utilizando grupos de WhatsApp para compartir novedades de seguridad, así como el desarrollo de lineamientos para coordinar las distintas fuerzas de seguridad y su respuesta ante emergencias<sup>82</sup>. En abril de 2022, los alcaldes de 23 capitales estatales, procedentes de diversos partidos políticos, firmaron un acuerdo de cooperación en materia de seguridad destinado a profundizar la cooperación entre estas ciudades<sup>83</sup>.

## 2. Historia

Las autoridades federales primero recurrieron a los acuerdos de seguridad para remediar lo que percibían como fallas crónicas por parte de los gobiernos locales y la policía municipal. El expresidente Calderón apoyó la creación de los Mandos Únicos Policiales, destinados a fusionar a las policías locales y regionales. Esta medida siguió a una campaña de orden público en 2009 en el estado natal de Calderón, Michoacán, en la que 30 funcionarios municipales y estatales fueron detenidos y acusados de colusión con el grupo criminal La Familia Michoacana. Diseñada como un medio para dismantelar las redes de corrupción entre funcionarios locales y estatales de Michoacán, la campaña resultó en gran parte ser un fracaso<sup>84</sup>. Pero el esfuerzo por frenar la corrupción municipal en todo el país siguió adelante. El gobierno federal dio su visto bueno a una serie de acuerdos de delegación similares firmados por autoridades municipales y estatales que pretendían unificar las fuerzas policiales locales bajo una única cadena de mando, en la mayoría de los casos encabezada por el gobernador de cada estado.

---

<sup>81</sup> Los acuerdos de seguridad bajo esta iniciativa impulsada por el gobernador también tenían como objetivo mejorar la seguridad mediante la instalación de más cámaras de vigilancia, la modernización de los sistemas de tráfico, la optimización de la vigilancia marítima, la reducción de los tiempos de respuesta en caso de emergencia y, en general, el fortalecimiento de la coordinación entre las fuerzas policiales municipales y estatales. “Gobierno de Yucatán presenta iniciativa para robustecer la seguridad en cada municipio del estado”, *Alcaldes de México*, 4 de julio de 2019. En 2021, la iniciativa Yucatán Seguro fue reemplazada por la iniciativa Yucatán Seguro 2.0 y se renovaron los acuerdos de cooperación en seguridad previamente firmados, aunque con un mayor enfoque en la prevención del delito y la atención temprana.

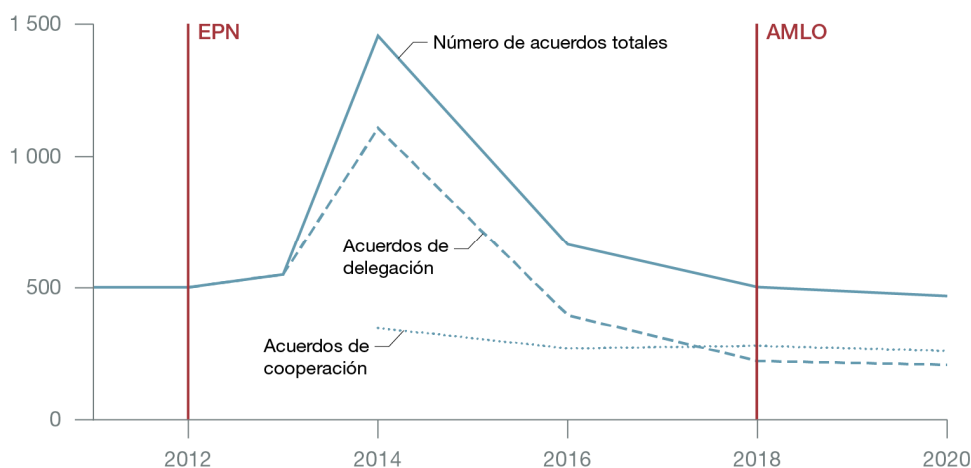
<sup>82</sup> Juan Manuel Contreras, “Coahuila se coordina para mantener seguridad: Miguel Riquelme”, *El Sol de la Laguna*, 27 de enero de 2023.

<sup>83</sup> El acuerdo de cooperación en seguridad enumeró once acuerdos clave destinados a combatir la inseguridad ciudadana. “Conoce los 11 acuerdos de seguridad intermunicipal promovidos por la ACCM”, *Expansión Política*, 26 de abril de 2022.

<sup>84</sup> Los funcionarios fueron detenidos en mayo de 2009. Dos años más tarde, sin embargo, todos fueron puestos en libertad tras denuncias por falta de garantías procesales y de pruebas que demostraran su implicación en actos de corrupción y complicidad con el crimen organizado. Gabriel Ferreyra, “The Michoacanazo: A Case Study of Wrongdoing in the Mexican Federal Judiciary”, *Mexican Law Review*, vol. 8 (2015).

Los acuerdos para establecer Mandos Únicos Policiales enfrentaron varios obstáculos durante el mandato de Calderón. Varios municipios se resistieron a la solicitud de ceder el control de la policía local. La inclinación de Calderón por trabajar con funcionarios políticamente alineados, de acuerdo con la práctica establecida de recompensar a los leales y castigar a los rivales, no ayudó a ganarse a los gobiernos locales en manos de la oposición. Mientras tanto, algunos alcaldes y jefes de policía temían una amenaza para sus lucrativas redes de corrupción<sup>85</sup>. Expertos de la sociedad civil, por su parte, expresaron su preocupación de que la consolidación del mando policial en manos de los gobernadores resultara en realidad fomentando la corrupción, al facilitarle a los grupos delictivos dirigirse a un menor número de funcionarios más poderosos<sup>86</sup>. Aun así, un gran número de estados y municipios adoptaron el modelo de delegación, con una cuarta parte de todos los municipios adhiriéndose al Mando Único Policial al final de la presidencia de Calderón en 2012 (ver Gráfica 6).

**Gráfica 6: Acuerdos municipales de seguridad con instituciones públicas. Número de municipios que firmaron un acuerdo entre 2011 y 2020.**



**Fuente:** Base de datos de Crisis Group sobre acuerdos de cooperación municipal en materia de seguridad. Los datos sobre acuerdos de cooperación anteriores a 2014 no están disponibles; el total antes de 2014 sólo refleja acuerdos de delegación. Antes de 2018, todos los acuerdos de delegación implican Mandos Únicos Policiales.

La administración del presidente Peña Nieto favoreció una variación del modelo de Calderón. Tras la desaparición masiva de estudiantes de la escuela normal de Ayotzinpa en 2014, Peña Nieto se esforzó por crear lo que en realidad eran fuerzas policiales estatales unificadas (oficialmente llamadas Mandos Únicos Policiales, como bajo Calderón). Para ello habría sido necesario disolver las 1800 unidades de policía municipal en 32 cuerpos de policía estatales<sup>87</sup>. Sin embargo, Peña Nieto no

<sup>85</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Ciudad de México, 11 de agosto de 2022.

<sup>86</sup> Entrevista de Crisis Group, experto de la sociedad civil en seguridad, Ciudad de México, 9 de agosto de 2022.

<sup>87</sup> Jan Martínez Ahrens, “Peña Nieto elimina la policía municipal para frenar al narco”, *El País*, 27 de noviembre de 2014. Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2019, más de 650 de los 2247 municipios del país no contaban con policía municipal. “Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 6 de julio de 2020.

logró reunir los votos en el Congreso para un proyecto de ley que buscaba establecer las nuevas fuerzas. Poco tiempo después, como se señaló anteriormente, la Suprema Corte bloqueó la Ley de Seguridad Interior, que también habría restringido los poderes de seguridad municipales y estatales<sup>88</sup>. Pero estos reveses no impidieron que el gobierno nacional siguiera adelante con su agenda a través de acuerdos de seguridad. Otro 60 por ciento de los municipios del país (1456) firmaron un acuerdo de seguridad en 2014, de los cuales 76 establecieron Mandos Únicos Policiales liderados por gobernadores. Los demás fueron acuerdos de cooperación con otras instituciones (ver Gráfica 6).

Los gobiernos locales entregaron el control de su policía a los gobernadores por la presión del gobierno de Peña Nieto, pero también por otras razones, incluida la desesperación: es muy difícil enfrentar la violencia criminal endémica sin un apoyo oficial más amplio. Los gobiernos locales que enfrentaban niveles extremos de violencia y numerosas agresiones contra los alcaldes eran 15 por ciento más propensos a delegar asuntos de seguridad pública que sus pares en municipios con bajos niveles de violencia<sup>89</sup>. En opinión de algunos expertos en seguridad, esta tendencia hacia el mando a nivel estatal no sólo respondía al temor a las organizaciones criminales, sino también a un esfuerzo por trasladar la culpa de los brotes de violencia al gobernador, especialmente durante las campañas electorales<sup>90</sup>.

### 3. Tendencias actuales

Muchos alcaldes dicen que la preocupación por perder financiación o protección federal, sin mencionar el posible daño a sus carreras políticas, les ha obligado a delegar el control del aparato de seguridad<sup>91</sup>. Estas preocupaciones son especialmente importantes cuando su futuro político depende del favor del presidente. “Nos usan [refiriéndose a la presidencia], controlan nuestra policía, y si no nos prestamos al juego, nos cortan los fondos o nos hacen rogar por ellos después”, dijo un alcalde<sup>92</sup>. Aunque López Obrador parece menos inclinado a presionar a los gobiernos locales y está menos interesado en los acuerdos de seguridad en general, los gobernadores siguen explotando sus poderes financieros para mantener a raya a los alcaldes. Los alcaldes que no firman acuerdos de seguridad con autoridades de nivel superior tienen

---

<sup>88</sup> “El mando único confronta a la política mexicana”, *El País*, 28 de enero de 2016; “La Suprema Corte de Justicia de la Nación Invalidó la Ley de Seguridad Interior en su Totalidad”, comunicado de prensa, Suprema Corte, 15 de noviembre de 2018. Para una descripción detallada de las razones detrás de la sentencia, ver “Crónica de la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas”, Suprema Corte, 15 de noviembre de 2018.

<sup>89</sup> Estas estimaciones se basan en un modelo estadístico centrado en la relación entre el cambio en las tasas de homicidio y la firma de acuerdos de seguridad (intervalo de confianza entre 9,5 y 18,3 puntos porcentuales en la probabilidad de firma). La relación se describe con mayor detalle en Rafael Ch Duran, “Going Local: How Reelection Breaks the National Pressure of Local Governments to Fight Organised Crime in Mexico”, documento de trabajo, Universidad de Princeton, 2022.

<sup>90</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en temas electorales y de violencia, Ciudad de México, 11 de agosto de 2022.

<sup>91</sup> Entrevistas de Crisis Group, alcaldes, Ciudad de México, 9, 10 y 11 de agosto de 2022.

<sup>92</sup> Entrevistas de Crisis Group, alcalde municipal, Ciudad de México, 10 de agosto de 2022.

buenas razones para temer los efectos financieros: el análisis de datos muestra que vieron una disminución del 15 por ciento en sus presupuestos de seguridad pública<sup>93</sup>.

Aun así, el número de acuerdos de delegación de seguridad entre municipios y los gobiernos estatales y federal ha caído en picada desde 2014. Expertos en seguridad apuntan a las elecciones estatales y municipales entre 2015 y 2018 como una razón de este declive: los partidos de oposición ganaron terreno electoral y estaban bajo menos presión para alinearse con la estrategia de seguridad federal. También señalan que los alcaldes decidieron enfrentar primero los delitos comunes, como robos, agresiones y extorsiones, dándole menos prioridad a la delincuencia organizada. En algunas áreas violentas, estos delitos comunes son a menudo las preocupaciones públicas más apremiantes, pero no son el centro de atención de los Mandos Únicos Policiales. Podría decirse que los alcaldes prefieren responder a las quejas de sus electores, mejorando así sus perspectivas de reelección, que dejar que el gobierno federal y estatal les diga lo que tienen que hacer<sup>94</sup>.

Además, algunos alcaldes que buscan la reelección podrían querer utilizar a la policía con fines electorales, lo que puede hacerles reacios a firmar acuerdos de seguridad, ya sean pactos de delegación o de cooperación, que les exijan ceder el control. Los agentes de policía pueden ayudar a distribuir productos, movilizar ciudadanos para mítines e incluso manipular los votos<sup>95</sup>. El análisis estadístico muestra que, entre 2015 y 2022, la firma de acuerdos de seguridad disminuyó en un 42 por ciento entre los alcaldes que se enfrentan a la reelección, una tasa superior a la de aquellos con un límite de un mandato (aunque disminuyó en todos los ámbitos)<sup>96</sup>.

En la misma línea, algunos expertos en seguridad afirman que la razón por la que ciertos alcaldes en ejercicio no delegan la seguridad pública al gobernador o a las fuerzas federales es principalmente para poder conservar la capacidad de negociar con los grupos criminales, especialmente en municipios que ya están bajo el control del crimen organizado. La evidencia disponible sugiere que cuanto más tiempo permanece un alcalde en el cargo, particularmente en regiones violentas, mayor es la colusión entre funcionarios locales y los grupos criminales. El análisis estadístico muestra que hay un 8 por ciento menos de acuerdos en los municipios afectados por casos de corrupción de alcaldes, identificados por la Auditoría Superior de la Federación, en comparación con los municipios en los que no hay este tipo de acusaciones.

---

<sup>93</sup> Estas estimaciones se basan en un modelo estadístico centrado en la relación entre el cambio en las transferencias fiscales federales de seguridad y la firma de acuerdos de seguridad (intervalo de confianza entre el 11 y el 19 por ciento). Ver Ch, op. cit.

<sup>94</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en violencia y seguridad, Ciudad de México, 11 de agosto de 2022.

<sup>95</sup> Entrevistas de Crisis Group, alcaldes, Ciudad de México, 9, 10 y 11 de agosto de 2022. Ver también “Elecciones 2021, Roban urnas en Guanos, SLP, y disparan contra escuela donde se ubicaba casilla”, *Aristegui Noticias*, 6 de junio de 2021; y Víctor Hugo Juárez, “Queman boletas y urnas en recuento en Puebla; IEE atrae conteo de 13 municipios”, *El Sol de México*, 10 de junio de 2021.

<sup>96</sup> Las reformas electorales en México que introdujeron la reelección de alcaldes se llevaron a cabo gradualmente, con algunos estados permitiendo que los alcaldes se postularan para reelección en 2018 si fueron elegidos en 2015, mientras que otros tenían límites de mandato para alcaldes en la misma situación y sólo permitían la reelección para los elegidos el siguiente mandato. Este enfoque escalonado permite comparar las decisiones sobre acuerdos de seguridad tomadas por los alcaldes cuyo mandato estaba limitado con los que podían optar por la reelección. Ver Ch, op. cit.



El número de casos de corrupción también es mayor para los alcaldes con mandatos más largos en contraste con los de mandatos más cortos<sup>97</sup>.

Mientras que el número de acuerdos de delegación suscritos por gobiernos locales ha disminuido drásticamente desde 2014 por las razones descritas, el número de acuerdos de cooperación en materia de seguridad ha disminuido de manera menos drástica (ver Gráfica 6). Una de las razones puede ser que estos acuerdos han ayudado en el pasado a mitigar la violencia letal. Como se muestra en la Gráfica 7, los acuerdos de cooperación han conducido en general a una caída del 5 por ciento en los homicidios, con un impacto aún mayor del 8 por ciento entre 2012 y 2018. De hecho, los acuerdos de cooperación demostraron ser el doble de efectivos en frenar los homicidios en comparación con los acuerdos de delegación. Los datos sobre estos acuerdos muestran que los tipos de colaboración que resultan más efectivos para reducir las tasas de homicidios locales han involucrado estrategias conjuntas de prevención del delito, formación del personal de la policía e intercambio de inteligencia. Los acuerdos también tuvieron un efecto positivo cuando eliminaron la crónica incertidumbre sobre qué fuerzas de seguridad debían responder a las alertas de las líneas de emergencia o a los brotes de violencia al establecer claramente las responsabilidades de cada fuerza de seguridad<sup>98</sup>.

De acuerdo con un exsubsecretario de prevención del delito en Zacatecas, uno de los estados más violentos de México actualmente, “La eficacia policial se desmorona sin comunicación. Las pautas claras y los canales de comunicación a través de la coordinación entre las diferentes partes del gobierno nos ayudan a abordar el delito”<sup>99</sup>.

Una revisión de acuerdos de cooperación específicos muestra cómo pueden brindar alivio a las zonas de alta criminalidad. La iniciativa de 2010 “Todos somos Juárez”, en Ciudad Juárez, en la frontera con EE. UU., fue una de las más destacadas, ya que involucró una inversión federal masiva para impulsar los servicios públicos y reformar la vigilancia policial en la que había sido durante tres años consecutivos la ciudad con la tasa de homicidios más alta del mundo<sup>100</sup>. El alcalde suscribió un acuerdo de cooperación en materia de seguridad con el ejército, la policía federal y el gobernador del estado para, entre otras cosas, evaluar y fortalecer la policía y la fiscalía local, mientras que la sociedad civil y el sector privado le dieron forma y supervisaron muchos de los proyectos. Por su parte, el gobierno federal desplegó más efectivos militares y policiales. Pero, aunque las tasas de homicidio cayeron a una fracción de su nivel máximo, el plan no fue una panacea. Al parecer, persistieron los vínculos entre

<sup>97</sup> Estas estimaciones se basan en un modelo estadístico centrado en la relación entre el cambio en las acusaciones de corrupción por parte de la Auditoría Superior y la firma de acuerdos de seguridad (intervalo de confianza entre 3 y 12 puntos porcentuales en la probabilidad de firma). Ibid.

<sup>98</sup> El intercambio de inteligencia redujo los homicidios en un 10 por ciento, los procedimientos de seguridad unificados y las operaciones conjuntas en un 10 por ciento, la formación conjunta en un 6 por ciento, y los esfuerzos de seguridad pública y prevención de la delincuencia en un 3 por ciento. Estas estimaciones se basan en un modelo estadístico centrado en la relación entre los cambios en las tasas de homicidio y la coordinación entre las fuerzas de seguridad. Ibid.

<sup>99</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, exsubsecretario encargado de la prevención del delito del estado de Zacatecas, 11 de agosto de 2022.

<sup>100</sup> Informe de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°54, *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?*, 25 de febrero de 2015.

las fuerzas criminales y funcionarios locales, y el grupo criminal dominante en la ciudad pudo haber ordenado menos asesinatos por sus propios motivos<sup>101</sup>.

El uso de los acuerdos de seguridad también ha disminuido en los últimos años. Siguiendo una tendencia que comenzó después de 2014, durante el mandato del presidente López Obrador han disminuido tanto el número de acuerdos de seguridad (incluidos los de delegación y cooperación) como su impacto positivo. Con algunas excepciones, López Obrador ha mostrado poco interés en promover la colaboración entre municipios y otros niveles de gobierno (ver Gráfica 6). Además, según los datos disponibles, estos acuerdos ya no están marcando una diferencia en las tasas de homicidios<sup>102</sup>. La disminución de los fondos disponibles para apoyar los acuerdos, y para los municipios en general, la retirada del ejército y la Guardia Nacional de la participación en los acuerdos, así como el nombramiento de militares como jefes de las fuerzas policiales estatales y municipales también han contribuido a la disminución de su eficacia (ver más en la siguiente subsección)<sup>103</sup>.

La prevención del delito se destacó como la única área en la que la cifra de acuerdos de cooperación creció en los primeros dos años de la administración de López Obrador, pasando de 148 municipios participantes en 2018 a 200 en 2020<sup>104</sup>. Al mismo tiempo, altos funcionarios federales lamentan lo que ven como amenazas a las campañas de prevención del delito causadas por cambios en el liderazgo de gobiernos locales. “Los mandatos de los alcaldes tienen una vida muy corta de solo tres años, lo que hace desafiante desarrollar e implementar políticas de prevención del delito a largo plazo”, dijo un funcionario de la Secretaría de Gobernación. “En Acapulco, tuvimos un alto nivel de coordinación con el ex alcalde, movilizándolo un volumen significativo de recursos y notando una disminución significativa del delito debido a las políticas de prevención del delito en la ciudad. Con la llegada del nuevo alcalde y otro partido político, sin embargo, todo el trabajo fue desechado. Hoy, nuestro objetivo más urgente es construir instituciones que puedan resistir los cambios políticos”<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Ibid. Ver también J. Jesús Esquivel, “El narcopacto de Ciudad Juárez”, *Proceso*, 23 de mayo de 2014.

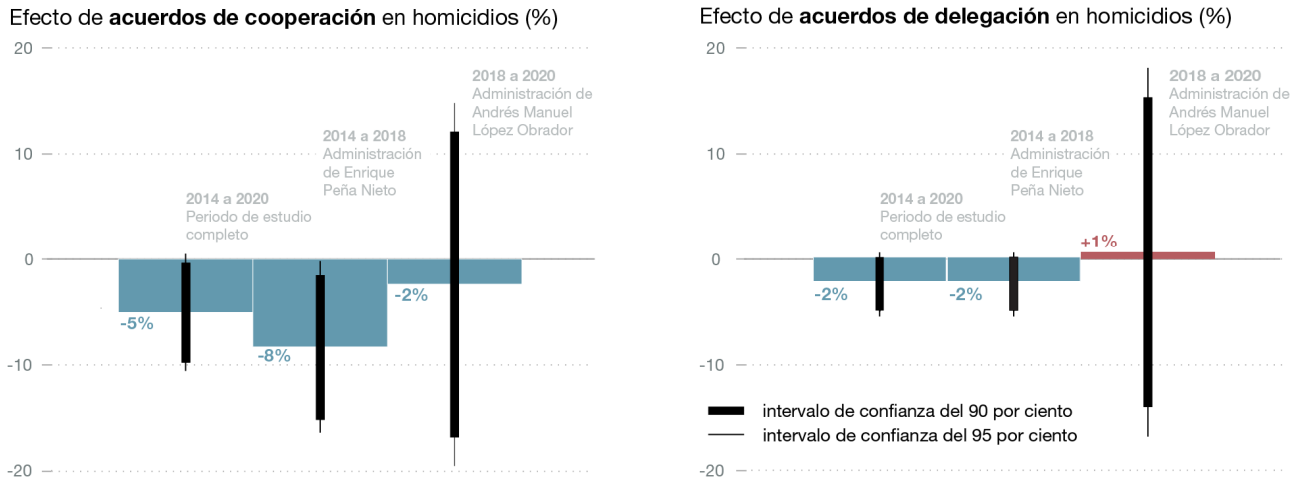
<sup>102</sup> Estadísticamente, los acuerdos de delegación no tienen efecto sobre los homicidios cuando los intervalos de confianza llegan a cero, lo que implica resultados nulos. Lo mismo ocurre con los acuerdos de cooperación durante los primeros dos años de la presidencia de López Obrador. Estas estimaciones se basan en un modelo estadístico centrado en la relación entre la variación en las tasas de homicidios y la firma de convenios de cooperación y delegación en materia de seguridad el año anterior. Ver Duran, op. cit.

<sup>103</sup> Entrevista de Crisis Group, expertos en seguridad, Ciudad de México, 9, 10 y 11 de agosto de 2022.

<sup>104</sup> Datos de Crisis Group sobre acuerdos de seguridad con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2015 a 2021.

<sup>105</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de alto nivel de la Secretaría de Gobernación, 19 de septiembre de 2022.

**Gráfica 7: Evaluación del impacto de los acuerdos de seguridad en los homicidios municipales. De 2014 a 2020: comparando los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador.**



**Fuente:** Base de datos de Crisis Group sobre acuerdos de cooperación municipal en materia de seguridad. La barra representa el cambio en las tasas de homicidios en puntos porcentuales como resultado de la firma de un acuerdo de seguridad el año anterior. La línea representa el intervalo de confianza del 90 y 95 por ciento en el cambio en puntos porcentuales como resultado de la firma de un acuerdo de seguridad el año anterior.

## B. La tentación de militarizar

En lugar de firmar acuerdos, varios alcaldes han optado por recurrir a los militares en busca de apoyo. Desde las presidencias de Calderón y Peña Nieto, los alcaldes y gobernadores han sido cada vez más propensos a nombrar soldados como jefes de las fuerzas policiales. Esta tendencia ha continuado bajo López Obrador. La decisión de incluir militares en las fuerzas de seguridad locales no ha obedecido a intereses partidistas, sino a los deseos de los propios alcaldes. Tener a un militar al frente de la policía local aporta varios beneficios, entre ellos un canal directo con la Secretaría de la Defensa que pasa por encima del sistema de partidos, además de enviar una clara señal al electorado del alcalde sobre su compromiso con la seguridad. “Los funcionarios públicos locales prefieren contratar a miembros del ejército porque la SEDENA les contesta el teléfono”, dijo un experto en seguridad<sup>106</sup>.

Para algunos alcaldes y gobernadores, recurrir al ejército tiene un incentivo económico. “Si te alineas con la [política del] gobernador o el presidente, atraes más transferencias federales. ¡La alineación trae dinero!”, señaló un exalcalde<sup>107</sup>. Estos recursos adicionales, que a menudo son fondos discrecionales y no están destinados a fines específicos, pueden utilizarse para fortalecer los cuerpos municipales de lucha contra el crimen. Algunos alcaldes, por otra parte, nombran a militares para poder culpar al gobierno nacional si las tasas de criminalidad empeoran. “Hay que entender que para un gobernador o presidente municipal contar con un responsable de seguri-

<sup>106</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, especialista académico en fuerzas de seguridad mexicanas, 13 de julio de 2022.

<sup>107</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, exalcalde, 10 de noviembre de 2021.

dad pública militar es un seguro de vida ... política. Una garantía de impunidad a sus deficiencias y omisiones”, señaló una exasesora política<sup>108</sup>.

El gobierno nacional también considera beneficiosos estos arreglos. Sucesivas administraciones han respaldado la incorporación de personal militar a la policía civil. Altos funcionarios federales que buscan controlar las políticas de seguridad del Estado y persuadir a gobernadores y alcaldes para que sigan la línea de Ciudad de México, favorecen fuertemente el nombramiento de oficiales militares para que se conviertan en jefes de seguridad pública. En 2021, López Obrador alentó a los gobernadores recién electos a hablar con la Secretaría de la Defensa antes de nombrar a sus jefes de seguridad pública: 8 de los 14 gobernadores procedieron a nombrar a militares activos y retirados como jefes de las fuerzas policiales estatales<sup>109</sup>. Al mismo tiempo, el nombramiento de militares activos o retirados para altos cargos en las fuerzas de seguridad suele venir acompañado de un enfoque de “mano dura” por parte de la policía local, así como tensiones con los funcionarios civiles<sup>110</sup>.

Las campañas de seguridad han alentado repetidamente a los alcaldes a nombrar militares como jefes de la policía local. Un acuerdo entre el ejército y un exgobernador, conocido como el Modelo Coahuila por el estado donde se firmó, condujo a la designación de jefes militares de seguridad en cinco municipios en 2009, todos ellos bajo la supervisión del comandante de la 11ª Región Militar. Una tendencia similar se ha producido a raíz del esquema “Todos somos Juárez”, que supuso el nombramiento de militares en cargos como jefes de policía tanto en la ciudad como en la capital del estado, Chihuahua<sup>111</sup>. Asimismo, desde la operación conjunta Tamaulipas-Nuevo León en 2008, en la que el expresidente Calderón desplegó más de 1100 efectivos en los dos estados, la Secretaría de la Defensa, así como el comandante encargado de estas regiones, han presidido las jefaturas de policía locales<sup>112</sup>.

Aparte de los beneficios políticos y públicos percibidos del mando militar, los oficiales de alto rango de las fuerzas armadas también utilizan las oficinas de la policía local como agencias de colocación para sus colegas retirados que ya no pueden ascender en las filas. De hecho, el 95 por ciento de los militares que pasan a ocupar puestos en la policía civil están retirados; el resto son oficiales activos.<sup>113</sup>

<sup>108</sup> Isabel Arvide “Fracaso Absoluto de los Militares en Funciones de Seguridad Pública”, Estado Mayor (blog), 21 de enero de 2014.

<sup>109</sup> Ezequiel Flores Contreras, “AMLO pide a gobernadores consultar con SEDENA y Marina nombramientos en materia de seguridad”, *Proceso*, 19 de octubre de 2021. Jorge Monroy, “Ocho Estados con Mando Militar en Seguridad Pública; Expertos lo consideran Riesgoso”, *El Economista*, 14 de noviembre de 2021.

<sup>110</sup> “En ningún caso, los militares están entrenados para lidiar con civiles, excepto en el marco de operaciones humanitarias. No están entrenados para prevenir el delito; están entrenados para matar”. Entrevista de Crisis Group, Adolfo Castro, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, Ciudad Juárez, 13 de agosto de 2014. Citado en informe de Crisis Group, *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?*, op. cit.

<sup>111</sup> Informe de Crisis Group, *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?*, op. cit.

<sup>112</sup> Jessica Zarkin, “The Silent Militarization: Explaining the Logic of Military Members’ Appointment as Police Chiefs”, documento de trabajo, 2022.

<sup>113</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, académico especialista en fuerzas de seguridad mexicanas, 13 de julio de 2022.

Algunos oficiales de policía no ven con buenos ojos la creciente influencia militar sobre la policía local. En ocasiones, la llegada de un comandante militar ha perturbado el funcionamiento de la fuerza local. En los estados de Hidalgo y Aguascalientes, así como en la ciudad de Querétaro, policías locales han organizado huelgas en protesta por lo que consideran el fracaso de los militares para hacer frente a los delitos que más preocupan a la comunidad, como los daños a la propiedad, el robo de vehículos y los atracos. “Ya no queremos un militar, por muchas medallas que tenga, ni un expolicía federal o ministerial”, dijo un exalcalde de Ahome en el estado de Sinaloa, “queremos a alguien que conozca la ciudad, queremos a alguien que trabaje bien con las bases”<sup>114</sup>.

La policía civil también ha protestado contra lo que perciben como discriminación a favor de los militares. Consideran que los nombramientos de militares retirados reducen injustamente las oportunidades de desarrollo profesional de los policías locales<sup>115</sup>. En ocasiones, la policía local también considera que los comandantes militares los tratan como “ciudadanos de segunda clase”, manifestó un oficial de policía de la ciudad de Chihuahua<sup>116</sup>. En diciembre de 2022, la policía estatal de Querétaro amenazó con hacer un paro ante el rumor de que un militar sería nombrado jefe de la policía local. Un policía estatal señaló: “Hay quienes tenemos experiencia para tomar las coordinaciones, tenemos mucho tiempo de laborar en la policía estatal, conocemos su funcionamiento, que lleguen mandos militares siempre trae problemas de abusos laborales, por eso se están organizando los compañeros y se habla de parar labores”<sup>117</sup>.

La policía civil expresa su preocupación por el hecho de que los jefes militares asignados a las fuerzas policiales locales desconozcan las prácticas policiales locales y perpetren violaciones de los derechos humanos. “Por lo general, detenemos a un ciudadano por un máximo de 24 horas por un delito común” observó un policía civil. “Pero el jefe militar los mantiene en custodia durante 20 días, algo que legalmente no deberíamos de hacer”<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> “Policías al grito de guerra. Ser policía en una corporación militar”, Causa en Común, septiembre de 2022.

<sup>116</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, oficial de policía, 12 de agosto de 2022.

<sup>117</sup> Anahy Meza, “Policías de Tamaulipas no quieren mandos militares, amagan con irse a paro”, *Milenio*, 12 de octubre de 2022.

<sup>118</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, oficial de policía, 12 de agosto de 2022.

## V. Repensar el papel local

---

Manchados por la corrupción y la ineficacia, amenazados por organizaciones criminales y enfrentados a la creciente presencia militar en sus filas, los gobiernos locales mexicanos han visto erosionada su autoridad para hacer cumplir la ley, y niveles superiores del gobierno han asumido más responsabilidades. El resultado está lejos de ser óptimo. Una coordinación más estrecha entre los tres niveles del Estado (municipales, estatales y federales) reforzaría los esfuerzos para luchar contra la delincuencia y también podría fortalecer las instituciones democráticas locales (y la confianza de los ciudadanos en ellas). La cooperación les permitiría a los funcionarios locales participar en el diseño de estrategias de seguridad que respondan a las amenazas específicas que enfrentan sus localidades; aprovechar los recursos, las capacidades de investigación y los equipos de las fuerzas estatales y federales; y garantizar una mayor rendición de cuentas mutua.

### A. *Una coalición para la cooperación*

Mejorar la cooperación entre las fuerzas de seguridad podría significar un paso importante para los esfuerzos de reducción de la violencia en México. Los gobiernos municipales están, por supuesto, mucho más familiarizados con sus localidades que sus contrapartes regionales y nacionales: están más cerca de sus comunidades y tienen acceso a información sobre el crimen organizado local que podría no estar disponible para las otras autoridades. También son testigos de primera mano cuando las estrategias de seguridad no funcionan o resultan contraproducentes debido a la reacción que provocan en los grupos criminales o en los residentes. Pero las autoridades estatales y federales también tienen ciertas fortalezas. Pueden reunir y desplegar muchos más recursos, apoyarse en conocimientos más especializados y adaptarse a las tendencias de la actividad delictiva a nivel nacional.

La firma de acuerdos de cooperación en materia de seguridad bien adaptados les permitiría a las autoridades locales, estatales y nacionales aunar recursos en beneficio de todos, especialmente de los alcaldes asediados por grupos criminales y de sus localidades. Fortalecer la preparación de la policía local, reforzando las conexiones con otras fuerzas y mejorando su capacidad de recolección de inteligencia les podría ayudar a las autoridades a proteger a los funcionarios locales de los ataques, mientras refuerza el mensaje a la población de que estos mismos funcionarios se toman en serio la seguridad pública.

Los datos muestran que ciertos tipos de cooperación, como el intercambio de inteligencia, una división de responsabilidad más clara entre las fuerzas de seguridad, formación policial y prevención del delito, parecen tener los mejores efectos en la reducción de la violencia. Los acuerdos de seguridad pueden ayudar a crear marcos eficaces para un trabajo conjunto en estas tareas. Pero, no se pueden dejar de lado los riesgos de corrupción y abusos de poder asociados a una renovada dependencia de la policía local. Paneles locales de coordinación compuestos por figuras de la sociedad civil, así como por representantes del sector privado y de instituciones públicas como universidades, podrían establecer sistemas de monitoreo para desalentar malas prácticas. Estos deberían seguir el ejemplo de los grupos de trabajo establecidos en el período previo a la campaña “Todos somos Juárez”, que monitorearon el com-

portamiento de las fuerzas de seguridad locales y federales ante posibles abusos de poder. Al mismo tiempo, un esfuerzo nacional por controlar la corrupción en las fuerzas de seguridad federales mediante una supervisión más estricta sigue siendo esencial para lograr una estrategia de seguridad más eficaz<sup>119</sup>. La corrupción no es exclusiva de los gobiernos y las fuerzas de seguridad locales.

Establecer un apoyo mutuo y duradero entre los gobiernos locales, estatales y federales será difícil, particularmente cuando requiere profundizar la cooperación entre rivales políticos. El respaldo explícito por parte de líderes políticos y sociales de todo el espectro político será esencial. Las autoridades federales deben comenzar por reconocer las limitaciones de la actual estrategia de seguridad, la importancia de los gobiernos locales y su potencial papel en el apoyo de investigaciones criminales, particularmente dado que la Constitución no otorga a las fuerzas armadas un papel permanente en el manejo de la seguridad pública. El respaldo del presidente, ya sea López Obrador o quien lo remplace en 2024, será especialmente importante para involucrar a los diferentes niveles del Estado en campañas conjuntas de seguridad. La sociedad civil también debe respaldar una mayor coordinación, particularmente en las regiones que han sufrido durante mucho tiempo un estancamiento político por la política de seguridad.

Por su parte, los alcaldes deben reconocer el valor de los acuerdos de cooperación que les proporcionan recursos y experiencia, pero no a costa de perder autoridad sobre la policía local. La experiencia de los acuerdos de delegación ha disuadido a muchos alcaldes de firmar cualquier tipo de acuerdo de seguridad. En cambio, se debe alentar a los alcaldes a lograr acuerdos destinados a expandir los programas comunitarios dirigidos a abordar las causas de la violencia y fomentar el desarrollo local. Deben considerar la posibilidad de coordinar los acuerdos con la iniciativa de reconstrucción social de la Secretaría de Gobernación, que busca ayudar a las comunidades en áreas con altos índices de violencia potenciando los servicios públicos y las oportunidades de recreación, así como la creación de puestos de trabajo<sup>120</sup>.

Por último, a medida que estos esfuerzos cobren fuerza, el gobierno federal podría apuntar a crear grupos de trabajo en regiones que enfrentan altos niveles de violencia, compuestos por alcaldes, gobernadores, representantes de la sociedad civil y empresarios. Estos grupos podrían colaborar en la planificación, implementación y evaluación de programas de seguridad y prevención del delito. Iniciativas recientes en Yucatán y Coahuila han adoptado hasta cierto punto este modelo colaborativo, pero habrá que dar nuevos pasos para garantizar una asociación pública más amplia.

---

<sup>119</sup> Informe de Crisis Group, *Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, op. cit.

<sup>120</sup> La iniciativa de Reconstrucción Social se deriva de un programa de la orden jesuita en México denominado Programa de Reconstrucción del Tejido Social. Tras su éxito inicial, la Secretaría de Gobernación incorporó el programa y contrató como funcionarios públicos a miembros del grupo de expertos jesuitas, Centro de Investigación y Acción Social. Entrevista telefónica de Crisis Group, jefe de la Unidad de Coordinación de Prevención Social del Delito y Reconstrucción del Tejido Social de la Secretaría de Gobernación, 19 de septiembre de 2022.

## B. *Fortalecimiento de la cooperación en materia de financiamiento municipal*

Los gobiernos locales se beneficiarían enormemente de tener más recursos propios para destinarlos a la seguridad. Las unidades locales de policía a menudo carecen de los fondos necesarios para desarrollar unidades especializadas en delitos de alto impacto, como homicidios, extorsiones y secuestros<sup>121</sup>.

Pero a falta de una mayor inyección de fondos federales, muchos municipios tendrán que encontrar otras formas de traer efectivo. Esto puede, por ejemplo, llevarlos a reformar los procedimientos de recaudación de impuestos<sup>122</sup>. Ayudar a prevenir el uso indebido de los fondos municipales también contribuirá a disponer de más recursos. Entre las posibles medidas de protección se incluyen auditorías independientes periódicas de las finanzas municipales por parte del Auditor Superior de la Federación para promover la rendición de cuentas. También podrían incluir el fortalecimiento de los entes control, como las contralorías locales y las agencias anticorrupción, incluidas las fiscalías especializadas a nivel federal y estatal y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los funcionarios locales también pueden recurrir al nuevo fondo de seguridad pública del gobierno federal para los estados y municipios en busca de recursos para mejorar la seguridad pública. El dinero de este fondo, que se estableció en noviembre de 2022, será desembolsado a los gobernadores, y una parte se destinará a aquellos estados que logren las mayores mejoras en materia de seguridad pública. Los gobernadores también están autorizados a crear un fondo anual de apoyo a la seguridad para los municipios que enfrentan las tasas más altas de lo que el correspondiente decreto describe como marginación<sup>123</sup>. Pero si bien estas transferencias podrían darles un respiro a los asediados alcaldes, su naturaleza discrecional continúa generando preocupación por el posible uso indebido de los fondos con fines políticos. Las autoridades federales deben elaborar directrices claras para la distribución de recursos. En particular, deben especificar la manera en la que los gobernadores deben asignar los fondos a nivel municipal y estipular que no pueden ser usados para obtener beneficios políticos partidistas.

De la mano con la sociedad civil local e internacional, los donantes deben apoyar las políticas descritas anteriormente, en particular proporcionando asistencia financiera para la implementación de acuerdos de cooperación de seguridad debidamente diseñados.

---

<sup>121</sup> “Las policías en México: radiografía de un retraso crónico”, Causa en Común, marzo de 2023.

<sup>122</sup> Vidal Romero, “Los efectos nocivos de la estructura fiscal en la seguridad pública”, en Vidal Romero y Jorge E. Tello Peón (eds.), *Seguridad, Inteligencia y Gobernanza en México, Propuestas a Problemas* (Ciudad de México, 2022), pp.147-167.

<sup>123</sup> El reciente decreto presidencial que creó un fondo permanente para fortalecer las instituciones de seguridad pública de los estados y municipios establece que los gobernadores pueden brindar apoyo adicional a los municipios con menor población o mayor grado de marginación. “Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 2022.



## **VI. Conclusión**

---

La ola de delincuencia en México es un calvario para los gobiernos locales, que han visto su reputación mancillada, sus facultades recortadas y sus capacidades desbordadas. A medida que el crimen ha evolucionado, también lo ha hecho el interés de los grupos criminales por controlar a las instituciones locales y colmarlas de leales seguidores. Para los alcaldes del país, y sobre todo para los de los 80 municipios más afectados por la violencia, los peligros que representan estos grupos son enormes. Los funcionarios locales son objetivos de las organizaciones criminales que desean garantizar la ejecución de sus planes. Decenas de alcaldes han sido asesinados en los últimos años; muchos otros son sospechosos de connivencia con grupos criminales. El enfoque que han adoptado sucesivos gobiernos federales de diferentes tendencias políticas, es decir, reforzar la vigilancia nacional dirigida por militares, privar a los municipios de poderes de seguridad y limitar su financiación, no es adecuado para el momento.

Dado que las redes delictivas se han fragmentado en todo México, el país necesita una estrategia de seguridad que se adapte a las amenazas puntuales que enfrenta cada estado y municipio. Reforzar el papel de los gobiernos y las policías locales y profundizar su colaboración con los niveles superiores del Estado y las fuerzas de seguridad debe ser una parte esencial de este cambio. Aprovechar el conocimiento y el compromiso de muchas autoridades locales plantea desafíos, ninguno mayor que los peligros de apoyar a los actores corruptos que también están en la mezcla. Pero una nueva generación de acuerdos de seguridad entre los tres niveles del Estado mexicano podría ayudar a lograr una coordinación real y movilizar recursos de manera eficaz, mientras se controlan los riesgos de colusión. La incapacidad para contener la creciente inseguridad se ha convertido en el mayor fracaso de la democracia mexicana. Reclutar a todas las partes del Estado y superar las divisiones políticas por la seguridad de la población podría ser parte de la fórmula para cambiar ese rumbo.

**Ciudad de México/Bogotá/Washington/Bruselas, 23 de junio de 2023**

## Anexo A: Categorización de la violencia en los 2457 municipios de México

---

Las gráficas 1 y 2 clasifican el grado de violencia en los municipios, según los homicidios, que sirve como la medida más confiable de las muertes causadas por grupos criminales, dado que aproximadamente dos tercios de los homicidios pueden ser atribuidos a ellos. Para clasificar los municipios se evaluó tanto la tasa de homicidios per cápita del año más reciente como la tasa de variación durante el mismo período. En primer lugar, se calculó tanto la tasa de homicidios per cápita promedio, como la tasa de variación de homicidios de enero a septiembre de 2022. En segundo lugar, estas estimaciones se compararon con el mismo período en 2021. Este proceso permitió estimar tanto el nivel de homicidios en el último año como la tasa de variación.

A continuación, los municipios se clasificaron en cuatro categorías: aquellos con altos niveles y tasas de crecimiento de homicidios, aquellos con altos niveles de homicidios únicamente, aquellos con altas tasas de crecimiento de homicidios, y aquellos con bajos niveles y tasas de crecimiento de homicidios durante el último año. Los municipios situados en el percentil 97,5 superior tanto para los niveles de homicidio como para las tasas de crecimiento se consideraron “altos”. Los datos de homicidios se obtuvieron del INEGI, mientras que las estimaciones de población se extrajeron del CONAPO y los censos nacionales.

El mismo proceso se realizó para estimar los niveles y tasas de crecimiento de la delincuencia común, y su comparación con 2021, en la Gráfica 4. Las únicas dos diferencias son que los datos de delincuencia se extrajeron del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, junto con un ajuste estadístico de los delitos a nivel estatal utilizando las encuestas de 2020 de la ENVIPE. El subregistro de la delincuencia es generalizado en México, en particular para los delitos comunes, y la ENVIPE indica que alrededor del 95 por ciento no se denuncia. Este fenómeno es particularmente común en áreas rurales, remotas o marginadas, donde los residentes pueden desconfiar de las autoridades o temer represalias por parte de los grupos criminales. Los municipios con recursos limitados, bajos niveles de seguridad o un historial de corrupción también pueden experimentar tasas más altas de delitos no denunciados. Para ajustar el subregistro a nivel estatal, ponderamos inversamente los delitos comunes por el subregistro medido por la ENVIPE. Los ajustes municipales no son posibles ya que no existen encuestas de victimización representativas en el país a ese nivel.

## Anexo B: Acerca de International Crisis Group

---

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

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica CrisisWatch, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 80 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

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

El Consejo Directivo de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y las recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es codirigido por Frank Giustra, presidente y director ejecutivo de Fiore Group y fundador de Radcliffe Foundation, y por Susana Malcorra, exministra de Relaciones Exteriores de Argentina y jefe de gabinete del Secretario General de las Naciones Unidas.

En diciembre de 2021, Comfort Ero fue designada como presidente y directora ejecutiva de Crisis Group. Ero se incorporó a Crisis Group en 2001 como directora del proyecto para África occidental y posteriormente ascendió a directora del programa para África y vicepresidenta interina. Entre sus dos periodos en Crisis Group, trabajó en el Centro Internacional para la Justicia Transicional y el Representante Especial del Secretario General para la Misión de la ONU en Liberia.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas en siete localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Adís Abeba, Bahrein, Bakú, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Kabul, Kiev, Manila, Moscú, Seúl, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Australia (Departamento para los Asuntos Internacionales y el Comercio), Austria (Agencia para el Desarrollo), Banco Mundial, Canadá (Ministerio de Asuntos Exteriores), Catar (Ministerio de Relaciones Exteriores), Dinamarca (Ministerio de Asuntos Exteriores), Francia (Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores, Agencia para el Desarrollo), Irlanda (Departamento de Relaciones Exteriores), Japón (Agencia de Cooperación Internacional), Luxemburgo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos), Noruega (Ministerio de Relaciones Exteriores), Nueva Zelanda (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Países Bajos (Ministerio de Relaciones Exteriores), Principado de Liechtenstein (Ministerio de Relaciones Exteriores), Reino Unido (Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo), República de Corea (Ministerio de Relaciones Exteriores), Suecia (Ministerio de Relaciones Exteriores), Suiza (Ministerio Federal de Relaciones Exteriores), Unión Europea (Fondo de Emergencia para África, Instrumento para la Estabilidad y la Paz) y United States Institute of Peace.

Crisis Group mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Friedrich Ebert Stiftung, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, National Endowment for Democracy, Open Society Foundations, The David and Lucile Packard Foundation, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, Stand Together Trust, Stiftung Mercator y Wellspring Philanthropic Fund.

**Junio de 2023**

## Anexo C: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2020

---

### Informes e informes breves especiales

*COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar*, Informe breve especial N°4, 24 de marzo de 2020.

*A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda*, Informe breve especial N°5, 9 de diciembre de 2020.

*Ten Challenges for the UN in 2021-2022*, Informe breve especial N°6, 13 de septiembre de 2021.

*7 Priorities for the G7: Managing the Global Fallout of Russia's War on Ukraine*, Informe breve especial N°7, 22 de junio de 2022.

*Ten Challenges for the UN in 2022-2023*, Special, Informe breve especial N°8, 14 de septiembre de 2022.

*Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War*, Informe breve especial N°9, 29 de noviembre de 2022.

*Seven Priorities for the G7 in 2023*, Informe breve especial N°10, 15 de mayo de 2023.

---

*Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela*, Informe sobre América Latina N°78, 20 de febrero de 2020.

*Imaginando una resolución a la crisis venezolana*, Informe sobre América Latina N°79, 11 de marzo de 2020.

*Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19*, Informe breve sobre América Latina N°42, 16 de abril de 2020.

*La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México*, Informe sobre América Latina N°80, 4 de mayo de 2020.

*¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*, Informe sobre América Latina N°81, 8 de julio de 2020.

*Bolivia se prepara para nuevas elecciones bajo la sombra del fraude*, Informe breve sobre América Latina N°43, 31 de julio de 2020.

*Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N°82, 6 de octubre de 2020.

*Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte*, Informe sobre América Latina N°83, 13 de noviembre de 2020.

*Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela*, Informe sobre América Latina N°84, 14 de diciembre de 2020.

*Elecciones en Venezuela: ¿Qué viene después de la barrida de Maduro?*, Informe sobre América Latina N°85, 21 de diciembre de 2020.

*El efecto exilio: la oposición venezolana en el extranjero y las redes sociales*, Informe sobre América Latina N°86, 24 de febrero de 2021.

*Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia*, Informe sobre América Latina N°87, 26 de febrero de 2021.

*Los riesgos de unas elecciones amañadas en Nicaragua*, Informe sobre América Latina N°88, 20 de mayo de 2021.

*Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente*, Informe sobre América Latina N°89, 2 de junio de 2021.

*Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia*, Informe sobre América Latina N°90, 2 de julio de 2021

*Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock*, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°44, 30 de septiembre de 2021

*Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia*, Informe sobre América Latina N°91, 4 de noviembre de 2021

*Cómo mitigar los riesgos de las reñidas elecciones de Honduras*, Informe sobre América Latina N°45, 23 de noviembre de 2021

*Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia*, Informe sobre América Latina N°92, 30 de noviembre de 2021

*Cómo superar la fractura global sobre Venezuela*, Informe sobre América Latina N°93, 17 de febrero de 2022

*Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México*, Informe breve sobre América Latina N°46, 25 de marzo de 2022

*Fervientes devotos en Brasil: Bolsonaro y los riesgos de un año de elecciones*, Informe breve sobre América Latina N°47, 16 de junio de 2022

*Tiempos difíciles en el refugio: cómo proteger a los migrantes venezolanos en Colombia*, Informe de sobre América Latina N°94, 9 de agosto de 2022

*Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia*, Informe sobre América Latina N°95, 27 de septiembre de 2022

*Un remedio para la fiebre carcelaria en El Salvador*, Informe sobre América Latina N°96, 5 de octubre de 2022

*¿Lazos incondicionales? Restaurar las relaciones entre Venezuela y Colombia*, Informe sobre América Latina N°97, 1 de diciembre de 2022

*El último recurso de Haití: las pandillas y la perspectiva de una intervención extranjera, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°48, 14 de diciembre de 2022*

*Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la "paz total", Informe sobre América Latina N°98, 24 de febrero de 2023*

## Anexo D: Consejo directivo de Crisis Group

---

### PRESIDENTE

**Comfort Ero**

Ex vicepresidenta interina y directora del Programa para África de Crisis Group.

### CO-PRESIDENTES DEL CONSEJO

**Frank Giustra**

Presidente y director ejecutivo, Fiore Financial Corporation; fundador, Radcliffe Foundation.

**Susana Malcorra**

Exministra de Relaciones Exteriores de Argentina.

### OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

**Fola Adeola**

Fundador y presidente, FATE Foundation.

**Abdulaziz Al Sager**

Presidente y fundador de Gulf Research Center and president de Sager Group Holding

**Hushang Ansary**

Presidente, Parman Capital Group LLC; exembajador de Irán en EE. UU. y ministro de Finanzas y Asuntos Económicos.

**Gérard Araud**

Exembajador de Francia en EE. UU.

**Zeinab Badawi**

Presidente, SOAS University of London

**Carl Bildt**

Ex primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Suecia.

**Sandra Breka**

Directora ejecutiva de Robert Bosch Stiftung.

**Maria Livanos Cattau**

Exsecretaria General de la Cámara Internacional de Comercio.

**Ahmed Charai**

Presidente y director ejecutivo de Global Media Holding y editor del semanario marroquí *L'Observateur*.

**Nathalie Delapalme**

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

**María Fernanda Espinosa**

Ex presidenta de la 73ª sesión de AG de la ONU

**Miriam Coronel-Ferrer**

Exasesora senior de mediación, ONU

**Sigmar Gabriel**

Exministro de Asuntos Exteriores y vice canciller de Alemania.

**Rima Khalaf-Hunaidi**

Ex subsecretaria general de la ONU y secretaria ejecutiva de UNESCWA

**Mo Ibrahim**

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

**Mahamadou Issoufou**

Expresidente de Niger

**Kyung-wha Kang**

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la República de Corea

**Wadah Khanfar**

Cofundador, Al Sharq Forum; exdirector General, Al Jazeera Network.

**Nasser al-Kidwa**

Presidente de Yasser Arafat Foundation; exmediador adjunto de la ONU sobre Siria.

**Bert Koenders**

Exministro de Relaciones Exteriores de Holanda y subsecretario general de Naciones Unidas.

**Andrey Kortunov**

Director general del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales.

**Ivan Krastev**

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

**Tzipi Livni**

Excanciller y vice primer ministro de Israel.

**Helge Lund**

Exdirector ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega).

**Lord (Mark) Malloch-Brown**

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

**William H. McRaven**

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

**Shivshankar Menon**

Exsecretario de Exteriores de India; exasesor nacional de Seguridad.

**Naz Modirzadeh**

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

**Federica Mogherini**

Ex alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

**Saad Mohseni**

Presidente y director ejecutivo de MOBY Group.

**Nadia Murad**

Presidenta and presidenta del consejo de Nadia's Initiative

**Ayo Obe**

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

**Meghan O'Sullivan**

Ex vice asesora de Seguridad Nacional de EE. UU. sobre Irak y Afganistán.

**Kerry Propper**

Socio director de Partner of ATW Partners; fundador y presidente del consejo de Chardan Capital.

**Ahmed Rashid**

Escritor y periodista de política exterior, Pakistán.

**Juan Manuel Santos Calderón**

Expresidente de Colombia, premio Nobel de Paz 2016.

**Ellen Johnson Sirleaf**

Expresidente de Liberia.

**Alexander Soros**

Fundador, Fundación Alexander Soros.

**George Soros**

Fundador, Open Society Foundations y presidente, Soros Fund Management.

**Alexander Stubb**

Director del School of Transnational Governance; ex primer ministro de Finlandia

**Darian Swig**

Fundadora y presidenta, Article 3 Advisors; cofundadora y presidenta del consejo; Article3.org.

---

**CONSEJO CORPORATIVO GLOBAL**

Un distinguido círculo de promotores de Crisis Group, procedentes de altos cargos ejecutivos y empresas del sector privado.

**Líderes mundiales**

<b>BP</b>	<b>Shearman &amp; Sterling LLP</b>	<b>Yamana Gold</b>
<b>Meta</b>	<b>White &amp; Case LLP</b>	

**Socios mundiales**

<b>(1) Anonymous</b>	<b>Equinor</b>	<b>Sempra Energy</b>
<b>APCO Worldwide Inc.</b>	<b>GardaWorld</b>	<b>TikTok</b>
<b>Aris Gold</b>	<b>GCM Mining Corp</b>	<b>TotalEnergies</b>
<b>Chevron</b>	<b>M&amp;C Saatchi World Services</b>	
<b>Eni</b>	<b>Ninety One</b>	

---

**LISTA DE HONOR DE DONANTES ANUALES**

Una amplia gama de filántropos, destacados líderes empresariales, funcionarios públicos, abogados y académicos de todo el mundo.

<b>Anonymous (several)</b>	<b>Mo Ibrahim</b>	<b>Kathryn &amp; Paul Raphael</b>
<b>Fola Adeola</b>	<b>Jasmine Johnson</b>	<b>Ahmed Rashid</b>
<b>Chris Bake</b>	<b>Gordon Keep</b>	<b>Juan Manuel Santos Calderón</b>
<b>Mark Bergman</b>	<b>Cleopatra Kitti</b>	<b>Carson Seabolt</b>
<b>Stanley, Marion &amp; Ed Bergman</b>	<b>Alison Lawton</b>	<b>Duco Sickinghe</b>
<b>Harry Bookey</b>	<b>Joanne Leedom-Ackerman</b>	<b>Bryan Slusarchuk</b>
<b>Peder Bratt</b>	<b>Leslie Lishon</b>	<b>Stichting Giustra International</b>
<b>Maria Livanos Cattau</b>	<b>Helge Lund</b>	<b>Foundation</b>
<b>Ahmed Charai</b>	<b>Susana Malcorra</b>	<b>Stichting Ochtendstond</b>
<b>Helima Croft</b>	<b>Mark &amp; Trish Malloch-Brown</b>	<b>Darian Swig</b>
<b>Lara Dauphinee</b>	<b>Jean Manas</b>	<b>Corina Taylor</b>
<b>Herman De Bode</b>	<b>William H. McRaven</b>	<b>Ian Telfer</b>
<b>Ryan Dunfield</b>	<b>Megan McGill</b>	<b>Anisa Telwar Kaicker</b>
<b>Tanaz Eshaghian</b>	<b>Dennis Miller</b>	<b>Steven Urbach</b>
<b>Sigmar Gabriel</b>	<b>Ayo Obe</b>	<b>Raffi Vartanian</b>
<b>Jonas Grossman</b>	<b>Lubna Olayan</b>	<b>Marvin F Weissberg Memorial</b>
<b>Russell Hardy</b>	<b>Thomas R. Pickering</b>	<b>Fund</b>
<b>Houssian Foundation</b>	<b>Kerry Propper</b>	<b>Neil Woodyer</b>
<b>Geoffrey &amp; Emily Hsu</b>	<b>Quiet Cove Foundation</b>	<b>Young Family Foundation</b>

---

**CONSEJO EMBAJADOR**

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

<b>Khazer Almajali</b>	<b>Ajla Hotic</b>	<b>Gillian Morris</b>
<b>Christina Bache</b>	<b>Lauren Hurst</b>	<b>Duncan Picard</b>
<b>James Blake</b>	<b>Reid Jacoby</b>	<b>Lorenzo Piras</b>
<b>Damien Bruckard</b>	<b>Jennifer Kanyamibwa</b>	<b>Sofie Roehrig</b>
<b>Pierre Jean Dahaene</b>	<b>Andrea Karlsson</b>	<b>Perfecto Sanchez</b>
<b>Darina Dvornichenko</b>	<b>Meera Kotak</b>	<b>Rahul Sharma Sen</b>
<b>Sabrina Edelman</b>	<b>Gillian Lawie</b>	<b>Alexandra van Nievelt</b>
<b>A.J. Fuentes</b>	<b>David Litwak</b>	<b>Grant Webster</b>
<b>Andrei Goldis</b>	<b>Madison Malloch-Brown</b>	<b>Sherman Williams</b>
<b>Joe Hill</b>	<b>Federico Firmian Manfredi</b>	

---

**EMERITOS DE CRISIS GROUP**

<b>Mort Abramowitz</b> Fundador y consejero emérito	<b>Martti Ahtisaari</b> Presidente del consejo emérito	<b>Gareth Evans</b> Presidente emérito
<b>Lord (Mark) Malloch-Brown</b> Fundador y president del consejo emérito	<b>George Mitchell</b> Presidente del consejo emérito	<b>Thomas R. Pickering</b> Presidente del consejo emérito