

Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal

Sandra Ley

48

Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal

Sandra Ley

Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal

Sandra Ley

48

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva

Mtra. Claudia Edith Suárez Ojeda

Encargado de despacho del Órgano Interno de Control

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal

Sandra Ley

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-2604-16-2

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-2604-05-6

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Presentación
- 13 Introducción
- 19 ¿Qué es el crimen organizado?
- 25 El entrelazamiento de la democracia electoral y la violencia criminal
- 47 El establecimiento de regímenes de gobernanza criminal
- 81 Violencia criminal, elecciones y comportamiento electoral
- 91 Conclusión
- 95 Bibliografía
- 113 Sobre la autora

Presentación

El presente trabajo profundiza en la forma en la cual el crimen organizado ha permeado en la estructura electoral nacional durante las últimas décadas, lesionando así la construcción del esquema democrático. Para estructurar esta relación crimen-gobierno, la autora parte de cuestionamientos generales: ¿Qué es el crimen organizado y qué significa un régimen de gobernanza criminal? ¿Cómo opera al interior de las estructuras partidistas y de gobierno? ¿Cómo impone el terror en todas las esferas de la vida pública del país?

En cuanto a los procesos de elección, la realidad que vive México desde hace al menos tres sexenios es el de una violencia que se manifiesta en la intimidación a la ciudadanía votante, el robo de material electoral, la compra y coacción del voto, y en casos extremos, el asesinato de personas candidatas. Lo que a simple vista puede

parecer una diversificación del alcance de los grupos criminales, es en realidad la cooptación de las elecciones en muchas regiones del país. Se trata de la incursión del crimen organizado en el corazón mismo de la esfera política nacional.

Por principio, Sandra Ley define lo que es el crimen organizado: “empresas privadas que operan en mercados ilícitos y que buscan maximizar sus rentas económicas”. En particular, estas empresas ilegales recurren a la violencia para conseguir dos objetivos concretos: adquirir ganancias ilimitadas y convertirse en monopolios en sus mercados particulares. El punto crucial es que estos emporios requieren de la “protección informal” de parte del Estado, es decir, de policías, militares y fiscales, quienes les brindan respaldo a cambio de grandes ganancias económicas. Esta relación crea una red de intereses políticos y económicos que le garantizan a los grupos del crimen organizado la continuidad de la protección gubernamental. La construcción de monopolios conlleva a la guerra y obliga a los grupos delictivos a conservar sus relaciones de complicidad con el Estado; esto último provoca que cualquier cambio en las estructuras políticas genere medidas de presión. Ésta es la razón por la cual dichas organizaciones, para asegurar la protección

del Estado, recurren a la corrupción y a la violencia. En síntesis, la infiltración en el gobierno sirve para cuestiones sustantivas en la lógica delictiva, como lo es eliminar rivales, mantener el apoyo de agentes del Estado y disuadir a los mismos de la aplicación de la ley.

La gobernanza criminal, nos dice Sandra Ley, se da cuando los grupos del crimen imponen controles sobre las estructuras políticas, económicas y sociales de las comunidades. Su accionar principal es la violencia, y ésta influye en el financiamiento de las campañas electorales, la elección de candidatos, la conformación de los gabinetes de gobierno, y la organización económica de las poblaciones (empresarial, agraria, comercio informal, negocios privados, etcétera).

Los datos que rodean la violencia política en México son alarmantes: entre 2006 y 2012, 90 personas candidatas fueron objeto de ataques; durante el proceso electoral federal 2017-2018, se registró el asesinato de 48. Por otra parte, el año de 2024 tuvo 320 ataques contra funcionarios, y hubo 37 aspirantes a elección popular asesinados. Como podemos apreciar, el problema no se reduce a candidaturas, sino que se extiende a cargos ya en función; por poner un ejemplo, entre 2018

y 2023, el 18% de los municipios mexicanos sufrieron ataques del crimen organizado en contra de autoridades o militantes de partidos políticos.

El libro se desarrolla alrededor de algunos puntos específicos: la subcontratación de corporaciones policiales y militares por parte de grupos criminales; la construcción de ejércitos privados; la cooptación de autoridades judiciales; el involucramiento en procesos electorales y la elección de candidaturas. En todas estas actividades el fin es el mismo: garantizar el control territorial y la protección política y militar. La autora también hace hincapié en la capacidad del crimen de abarcar toda la actividad económica de las comunidades: extorsión, regulación de la producción de alimentos, extracción de recursos naturales, provisión de bienes y servicios, permisos para la apertura de negocios, préstamos, renta de locales y vivienda, etcétera.

El punto crítico, nos dice la autora, se establece en la medida en que la delincuencia organizada somete a la población, ya sea mediante su silencio, la provisión de información o la acción directa en la guerra contra otros grupos. El número de muertos a consecuencia de esta violencia suma cientos de miles en lo que va del siglo XXI

(a lo que se suman 100 mil desaparecidos y millones de desplazados). De igual forma, hace un interesante recuento del proceso de esta gobernanza criminal en México durante las últimas décadas: el reinado de los grandes cárteles en los años ochenta y noventa; las sangrientas batallas por la persistencia del control territorial durante la alternancia política; la confrontación directa del gobierno con los cárteles en la llamada Guerra de Calderón (sus dramáticas consecuencias), y el surgimiento de nuevos grupos a raíz de la fragmentación de las organizaciones principales.

Las consecuencias de este flagelo, nos dice la autora, abarca todos los aspectos de la sociedad, e implica la vulneración de los derechos políticos fundamentales como lo es el derecho de votar y ser votado. El fondo del problema es la cada vez mayor capacidad de los grupos criminales mexicanos de convertirse en “gobernantes de facto” y establecer mecánicas ilegales que destruyen las bases de la democracia, pues alteran los procesos de libre elección. En el momento en que los grupos del crimen organizado se convierten en protagonistas en las campañas políticas, la competencia electoral, los resultados electorales y el ejercicio del gobierno, se experimenta el deterioro de la democracia.

Ante este panorama, la autora ensaya algunas posibles salidas. La primera es la necesidad de concebir estrategias de seguridad bajo la coordinación de las fuerzas del Estado y los gobiernos municipales para dar protección no sólo a funcionarios y candidatos a puestos de elección, sino a la ciudadanía entera. La segunda y más importante sería un cambio profundo en las instituciones de procuración de justicia y la creación de un verdadero Estado de derecho, que sea invulnerable a la coerción del poder del crimen. Sólo de esa manera pueden garantizarse los derechos fundamentales de la ciudadanía (el derecho a la vida, en primer término), y la construcción de una democracia sólida.

Introducción

El crimen organizado es una de las mayores amenazas a la democracia mexicana. Conforme los grupos criminales se han multiplicado y la competencia se ha expandido entre ellos, sus actividades también se han diversificado y ahora alcanzan no sólo a los mercados legales —como ha ocurrido con la producción y la comercialización del limón en Michoacán— sino incluso a la esfera política. El creciente número de ataques del crimen organizado contra personas candidatas en cada ciclo electoral es una de las principales manifestaciones de la búsqueda de estos grupos por incidir en la vida política. Entre 2006 y 2012 cerca de 90 personas candidatas fueron objetivo de los ataques de alto perfil de grupos criminales,¹ esta

¹ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México*, México, Debate, 2022.

cifra asciende a más de 140 para el periodo más reciente de 2018 a 2023.²

Como se analiza en este cuaderno, los procesos electorales constituyen una puerta de entrada a la organización entera de un municipio. Asimismo, la incidencia en una elección permite tener influencia en nombramientos de gabinete, finanzas públicas, políticas de seguridad, entre otros aspectos. De este modo, los ataques criminales contra personas en la política trascienden el periodo electoral y han alcanzado también a autoridades electas, tanto en funciones como en retiro. Destaca que, entre 2018 y 2023, aproximadamente el 18% de los municipios mexicanos han experimentado ataques directos del crimen organizado contra autoridades electas, personas funcionarias,³ personas candidatas y militantes de partidos políticos.⁴ A pesar del detalle de ésta y otras cifras, aún no se dimensionan del todo las afectaciones a las y los votantes, quienes también han sido amenazados por grupos criminales en distintos

² Data Cívica, "Votar entre Balas", 2023, disponible en <https://votar-entre-balas.data.civica.org/> En este caso, aunque son distintas fuentes, se trata de cifras comparables, ya que las bases de datos de los trabajos referidos usan metodologías similares para la identificación de los casos de ataques de alto perfil a manos del crimen organizado.

³ Este dato excluye a personas funcionarias del ámbito de seguridad pública, por ejemplo, policías.

⁴ *Ibid.*

procesos electorales, lo cual limita su participación y, en otras ocasiones, coacciona el voto.

En conjunto, tal ejercicio de violencia del crimen organizado en la esfera pública vulnera de manera profunda los derechos políticos fundamentales y consagrados en la Constitución, incluyendo votar y ser votado, desempeñar cargos de elección popular y tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país. Más aún, la posibilidad que tienen grupos del crimen organizado en algunas regiones del país para convertirse en gobernantes *de facto* y establecer regímenes de gobernanza criminal revierte por completo la noción básica de democracia. Cuando el crimen organizado puede limitar la participación electoral y coaccionar el voto, además de asesinar a las personas candidatas para que sólo sus opciones políticas preferidas sean viables, resulta imposible cumplir con las condiciones esenciales de toda democracia, incluyendo la formulación libre de preferencias, su consecuente ponderación equitativa y la expresión con libertad en las urnas.⁵

Ante la violenta realidad y sus crudas consecuencias, es fundamental examinar cuidadosamente el papel del crimen organizado en el conjunto de las etapas del proceso

⁵ Robert Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1971.

electoral y, así, comprender todas sus implicaciones, incluso considerando procesos democráticos más allá de las elecciones. Para ello, es preciso entender la manera en que los grupos del crimen organizado (GCO) se han convertido en poderosos actores políticos con incidencia directa e indirecta en las campañas políticas, en la organización de las elecciones, en la competencia electoral, en la participación ciudadana, entre otras dimensiones que han logrado controlar en México. Tal análisis nos permitirá posicionarnos mejor para el desarrollo de políticas públicas que tengan al menos relativo poder para atender o contener los efectos de la influencia criminal en la democracia local.

Con tal propósito, las siguientes secciones atienden a estas preguntas: ¿cuál es la lógica del crimen organizado?, ¿cómo y por qué la violencia criminal se expandió en paralelo con la ansiada alternancia política en México?, ¿por qué, cuándo y cómo el crimen organizado logra incidir en la política?, ¿de qué manera se ha transformado el crimen organizado en un actor político en los municipios mexicanos?, ¿cuál ha sido el saldo de tal incidencia política de los grupos criminales en el país? Éstos son los temas que guían la estructura de la discusión de este cuaderno. Parte de las respuestas a estas interrogantes se desprenden de la investigación propia y en coautoría

con distintos colegas, con quienes he examinado la lógica política de la violencia criminal, así como el impacto que el crimen organizado ha tenido en la gobernanza local, por tanto, pongo en diálogo estos trabajos con muchos más estudios académicos que se han desarrollado en años recientes desde la ciencia política y la sociología.

Entre otros aspectos, este texto enfatiza la importancia de definir y entender al crimen organizado en relación con el Estado, puesto que el primero, para existir y sostenerse, necesariamente requiere de alguna forma de protección estatal.⁶ Asimismo, es necesario hacer un recorrido de los procesos que las primeras alternancias partidistas en el país desencadenaron para el mercado criminal en México, con el propósito de comprender las dinámicas actuales. Se pone particular énfasis en las transformaciones que las guerras criminales y la guerra contra las drogas han generado para los GCO que, si bien no tienen interés en gobernar o apoderarse del Estado, ahora buscan establecer regímenes de gobernanza criminal. Mediante distintos datos y reportes recientes se ilustra la manera en que el crimen organizado ha impuesto controles políticos, económicos y sociales a lo largo del territorio mexicano. Y más allá de la gobernanza criminal, se discuten las

⁶ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

implicaciones que la violencia criminal, en términos más generales, tiene para los votantes, considerando los diversos papeles que desempeñan en los procesos electorales. En el último apartado se comparten reflexiones generales sobre las implicaciones de los hallazgos presentados para la democracia mexicana.

¿Qué es el crimen organizado?

Los estudios iniciales sobre el crimen organizado lo definían como empresas privadas que operan en mercados ilícitos y que buscan maximizar sus rentas económicas.⁷ Tal definición engloba dos características esenciales de los GCO. Primero, que la ilegalidad de sus actividades deriva en la inviabilidad de resolver sus disputas por medios institucionales y, por tanto, la posibilidad latente de hacer uso de la violencia para ello. Segundo, al conceptualizar a los GCO como actores económicos maximizadores de ingreso, la búsqueda del establecimiento de monopolios en sus respectivos mercados se convierte en su objetivo principal.

⁷ Paul H. Rubin, "The Economic Theory of the Criminal Firm", en Simon Rottenberg (ed.), *The Economics of Crime and Punishment*, Washington D. C., American Enterprise Institute, 1973, pp. 155-66; Frank E. Hagan, "The organized crime continuum: a further specification of a new conceptual model", en *Criminal Justice Review*, vol. 8, núm. 2, 1983, pp. 52-57; Peter Reuter, *Disorganized crime: The economics of the visible hand*, Cambridge, MIT Press, 1983.

La evidencia más reciente desde la ciencia política refiere, además, a la importancia de entender al crimen organizado más allá de su ilegalidad y la competencia entre los grupos criminales, con un foco particular en su necesidad de protección estatal para operar con impunidad. A diferencia de la delincuencia común que surge y existe en contraposición al Estado, el crimen organizado requiere, en todo momento, de redes de protección informal de agentes del Estado —policías, militares, fiscales—, quienes se abstienen de hacer cumplir la ley y/o proveen información a cambio de ciertos beneficios —desde la obtención de ganancias económicas hasta la contención de la violencia hacia su persona, o bien, en una región, sector o momento determinado—. ⁸ Así, el crimen organizado debe definirse y entenderse en relación con el Estado, ya que necesariamente requiere de “alguna forma de protección estatal para existir”. ⁹ Las redes de protección que sostienen al crimen organizado conducen a una superposición entre el crimen y el Estado. Se trata de una *zona gris de criminalidad*, en la que al menos algunos agentes de seguridad del Estado brindan protección e información a las organizaciones criminales.

⁸ Richard Snyder y Angélica Durán-Martínez, “Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets”, en *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, 2009, pp. 253-273; Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op cit*.

⁹ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit*.

La necesidad del crimen organizado de tal protección implica el desarrollo de intereses políticos, no con el fin de gobernar y tomar el poder, sino para dar continuidad a la protección estatal en los territorios bajo su control, así como de extenderla a aquellos que buscan controlar. De esta manera, los GCO no pueden ni deben entenderse solamente como actores económicos, sino también como actores políticos. Se trata de organizaciones que operan mercados ilícitos con el fin de ejercer un monopolio dentro de los mismos y con protección del Estado.¹⁰

Esta caracterización del crimen organizado nos permite entender más sobre las circunstancias desde las cuales se ejerce la violencia en los mercados criminales. Un primer escenario son los procesos de establecimiento o imposición de monopolios que conllevan a guerras entre los grupos criminales. La competencia dentro de los mercados criminales empuja a los GCO a hacer uso más frecuente de la violencia como una forma de resolver disputas por el territorio y expulsar a los competidores.¹¹ Ante la ilegalidad y la falta de regulación de sus mercados, estos grupos usan la violencia para apropiarse de

¹⁰ *Ibid.*, p. 72.

¹¹ Angélica Durán-Martínez, *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

territorios y recursos. Una segunda situación es que ante la imperiosa necesidad de protección para la operación del crimen organizado, cualquier cambio dentro de tales redes de protección informal del Estado genera incertidumbre y vulnerabilidad para los GCO. Las organizaciones buscarán el sostenimiento de sus redes de protección, a veces mediante corrupción y otras más con el uso de violencia.¹² Al mismo tiempo, nuevas organizaciones podrían intentar conquistar violentamente tales territorios vulnerables.

Aunque se ha establecido que el crimen organizado está fuertemente entrelazado con el Estado, no todos los agentes estatales forman parte de sus redes de protección. Algunos de ellos estarán dispuestos a confrontarlos y, según las circunstancias, podrían representar una mayoría o una minoría. Así, un tercer escenario a considerar en la generación de violencia criminal es la respuesta misma del Estado, tanto ante las guerras criminales como ante los intentos del crimen organizado por regenerar su protección estatal e incidir en la política de seguridad, la cual al mismo tiempo afecta el desarrollo propio de la actividad criminal. De acuerdo con Lessing,¹³ las políticas

¹² Angélica Durán-Martínez, *op. cit.*; Benjamin Lessing, *Making peace in drug wars: Crackdowns and cartels in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

¹³ Benjamin Lessing, *op. cit.*

de represión incondicional contra los GCO —es decir, aquellas que no distinguen entre agrupaciones según su tamaño, estructura o uso de violencia— suelen generar mayor violencia porque los GCO se ven imposibilitados de corromper a los agentes del Estado. Además, el combate incondicional a estos grupos resulta en la fragmentación de estas organizaciones, multiplicando su presencia y su violencia.¹⁴ Cabe señalar que en contextos donde prevalece la yuxtaposición política —con distintos partidos al frente de cada nivel de gobierno— suele haber descoordinación o incluso conflicto político en la implementación de la política de seguridad. Lo anterior también abona a la generación de violencia, que se refleja cuando los grupos criminales aprovechan esta yuxtaposición para expandir sus controles territoriales.¹⁵

A lo largo de esta caracterización del crimen organizado se ha hecho referencia a tres objetivos principales de la violencia: 1) competidores o rivales que se busca eliminar; 2) agentes del Estado de quienes se busca protección; 3) agentes del Estado a quienes se busca disuadir de la aplicación de la ley. El fin último, en los tres casos,

¹⁴ Gabriela Calderón *et al.*, “The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, 2015, pp. 1455-1485.

¹⁵ Angélica Durán-Martínez, *op. cit.*; Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

es construir monopolios territoriales dentro de los mercados criminales. Sin embargo, es prácticamente imposible controlar regiones enteras de un día al otro, por el contrario, tal conquista requiere de un trabajo a nivel local. La protección estatal no se puede compartir, sino que se construye de localidad en localidad para ejercer controles más amplios de manera eventual. Por lo tanto, en la definición del crimen organizado no sólo subyace su carácter ilegal y violento, sino su lógica local para el establecimiento de monopolios con protección estatal. Estos elementos son esenciales para entender el cómo y el porqué la violencia criminal se entrelaza con procesos democráticos básicos como la competencia electoral y la alternancia partidista, así como la forma en que el crimen organizado ha logrado establecer controles políticos, económicos y sociales en México.

El entrelazamiento de la democracia electoral y la violencia criminal¹⁶

Uno de los hallazgos recientes más intrigantes en la literatura sobre violencia política es la existencia de una asociación sorprendente entre competencia electoral y violencia en las nuevas democracias. Contrario al supuesto de los libros de texto que asegura que la competencia electoral siempre conduce a la paz y al desarrollo, los estudios académicos recientes han revelado que, ante la ausencia de procesos de justicia transicional que reformen al aparato de seguridad y justicia, la introducción de la competencia multipartidista en regímenes previamente autoritarios puede dar lugar a ciclos de conflicto y violencia. En este apartado se examinan la lógica y los procesos detrás de esta inquietante relación.

¹⁶ Las propuestas, discusión y hallazgos que se presentan en esta sección derivan principalmente de mi trabajo con Guillermo Trejo en el libro *Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México*, publicado por la editorial Debate en 2022.

Autoritarismo, redes de protección y crimen organizado

En un régimen autoritario, los gobernantes adquieren poder por medios distintos a la competencia electoral. En consecuencia, un líder autoritario siempre enfrenta el problema de no saber cuánto apoyo tiene realmente entre la población, por lo que usa la represión y las recompensas para mantenerse en el poder.¹⁷ Para reprimir, delegan poderes en especialistas en violencia.¹⁸ Se trata de corporaciones militares y policiales en las que se entrena a agentes para hacer frente a movimientos políticos disidentes e insurgencias armadas. A veces los autócratas desarrollan unidades de élite dentro del Ejército o la policía para mantener el orden político en tiempos de crisis. Para cumplir su mandato, los especialistas en violencia desarrollan una ventaja comparada en violencia y en la recopilación de información, además de disfrutar de un alto grado de autonomía para operar con impunidad. En otras palabras, las fuerzas del orden en los regímenes autoritarios reciben un cheque en blanco del autócrata para hacer todo lo necesario para disuadir los desafíos

¹⁷ Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

¹⁸ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

contra el régimen, incluyendo violaciones de derechos humanos contra los opositores.

Como ya se refirió, los GCO necesitan la complicidad de agentes estatales para operar y los especialistas en violencia son socios comerciales ideales. De hecho, los especialistas en violencia, en las autocracias, están en una posición única para desarrollar redes gubernamentales informales de protección para delincuentes, porque su ventaja comparada en violencia y recopilación de información son dos habilidades cruciales en el negocio de la protección ilegal.¹⁹ La operación de actividades criminales organizadas, como el tráfico de drogas, requiere violencia —o la amenaza del uso de ésta— para asegurar el control territorial. Adicionalmente, requieren acceso a información del gobierno que les permita operar con impunidad y mantener sus territorios bajo control.

Es así que las redes de protección se gestan desde el autoritarismo, cuando los autócratas les dan la libertad a sus agentes de seguridad para operar el mundo criminal y beneficiarse económicamente de éste, como una forma

¹⁹ Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Boston, Harvard University Press, 1996; Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

de comprar su lealtad al régimen.²⁰ Éste fue el caso de Fulgencio Batista en Cuba, quien permitió que miembros de su aparato de seguridad dirigieran operaciones ilícitas en las industrias de apuestas y drogas.²¹ Situaciones similares ocurrieron en los gobiernos autocráticos de Alberto Fujimori en Perú²² y Manuel Antonio Noriega en Panamá,²³ entre otros casos. México no fue la excepción, donde unidades militares estuvieron al frente de actividades de la industria del narcotráfico durante la guerra sucia de los años setenta.²⁴

Dado que la mayoría de las acciones de los grupos del crimen organizado involucran operaciones a nivel local, las redes informales de protección gubernamental

²⁰ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

²¹ T. J. English, *The Havana Mob: Gangsters, Gamblers, Showgirls and Revolutionaries in 1950s Cuba*, Edimburgo y Londres, Mainstream Publishing, 2007; Eduardo Sáenz-Rovner, *The Cuban Connection: Drug Trafficking, Smuggling, and Gambling in Cuba from the 1920s to the Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2008.

²² Adriana Beltrán, "The captive state: organized crime and human rights in Latin America", en *WOLA*, 28 de febrero, 2008, disponible en <https://www.wola.org/analysis/the-captive-state-organized-crime-and-human-rights-in-latin-america/>

²³ Bruce Bagley, "Carteles de la Droga: De Medellín a Sinaloa", en *Criterios*, vol. 4, núm. 1, 2011, pp. 233-247.

²⁴ Alexander Aviña, "A War Against Poor People: Dirty Wars and Drug Wars in 1970s Mexico", en Jaime M. Pensado y Enrique C. Ochoa (eds.), *Mexico Beyond 1968*, Palo Alto, Stanford University Press, 2018.

a nivel subnacional resultan fundamentales. En particular, las corporaciones policiales locales desempeñan un papel crucial en la creación de redes informales de protección gubernamental, porque la necesidad más fundamental de los GCO es que los agentes encargados de hacer cumplir la ley se abstengan de hacerla cumplir cuando, por ejemplo, descubren a criminales recibiendo o transportando mercancías ilegales. Las organizaciones criminales requieren de la complicidad de los agentes encargados de vigilar las calles, las carreteras, los aeropuertos privados, los puertos, los puntos de salida fronterizos y las aduanas. Y si éstos son arrestados a pesar de la protección policial, necesitarán contactos en la fiscalía para descarrilar la investigación criminal, o en caso de ser acusados, los delincuentes requerirán de contactos en los sistemas penitenciarios para continuar haciendo negocios tras las rejas o para escapar de prisión.

La infiltración en instituciones judiciales y de seguridad es un elemento clave para las operaciones comerciales de los grupos del crimen organizado. En países con estructuras de gobierno federal —como México— en los que la aplicación de la ley involucra varios niveles de instituciones judiciales y de seguridad, infiltrarse en las autoridades subnacionales es crucial, porque los agentes judiciales y de seguridad locales representan la primera capa de

la cadena de aplicación de la ley. Aunque el tráfico de drogas, por ejemplo, es un delito federal, las autoridades estatales y municipales llevan a cabo la vigilancia sobre el terreno. Si los agentes de policía estatales o municipales se abstienen de arrestar a miembros de grupos delictivos organizados, o si no informan a las autoridades de nivel superior sobre las acciones criminales, es posible que estos casos nunca lleguen a las instituciones nacionales encargadas de hacer cumplir la ley.

Transiciones a la democracia y el crimen organizado

Dado que las redes informales de protección del crimen organizado son fundamentalmente estructuras subnacionales,²⁵ la competencia multipartidista y la rotación de los partidos políticos en el poder subnacional conducen a la ruptura de la protección gubernamental debido a que la llegada de nuevas autoridades al poder conlleva, de forma inevitable, a la remoción de jefes de policías, fiscalías o procuradurías, entre otros cargos relevantes en las redes de protección. Tal quiebre deja a los grupos criminales vulnerables a los operativos de seguridad gubernamentales y a los ataques de grupos rivales. La naturaleza multimillonaria del crimen organizado no permite que los GCO

²⁵ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

pasen un solo día sin protección. Trejo y Ley²⁶ encuentran que, ante esta realidad, estos grupos invierten en protección privada y subcontratan o generan sus propios ejércitos privados. Un ejército privado bajo su mando permite a las organizaciones criminales defenderse de grupos rivales y salvaguardar sus propios controles territoriales sobre las operaciones de narcotráfico. Este ejército también les deja renegociar los acuerdos de protección subnacional informal con gobernadores y alcaldes de la oposición mediante el uso creíble de sobornos y coerción. En caso de que estas negociaciones fracasaran, un ejército privado permitiría a los GCO resistir los ataques de las autoridades nacionales, así como intentar conquistar nuevos territorios bajo el control de sus rivales, particularmente en estados y municipios que experimentan rotación de partidos políticos en el poder y donde organizaciones rivales han perdido acceso a redes informales de protección gubernamental. Sin embargo, el siguiente problema es que una vez que algunas organizaciones criminales deciden contratar o entrenar sus propios ejércitos privados, otras seguirán el ejemplo de manera preventiva, conduciendo a una carrera armamentista y guerras territoriales.

²⁶ *Ibid.*

Es importante aclarar que la alternancia partidista tiene el potencial de desencadenar la proliferación de ejércitos y milicias privadas, así como el surgimiento de un mercado de protección y el estallido de guerras territoriales por el control de los mercados criminales sólo bajo una circunstancia particular. Como argumentan Trejo y Ley,²⁷ cuando un régimen en transición a la democracia se limita a abrir espacio a la competencia partidista, sin reformar de fondo sus aparatos de seguridad y justicia —es decir, sin la construcción de un Estado de derecho—, aquellos especialistas en violencia del pasado autoritario siempre tendrán la posibilidad de replicar las prácticas que los mantuvieron operando con impunidad, pero ahora al servicio del crimen organizado.

Sin cambios profundos en las instituciones de seguridad y justicia, los especialistas estatales en violencia —bajo la autocracia— tienen incentivos para proveer de protección privada al crimen organizado tras el paso a la democracia electoral. Los miembros de corporaciones militares y policiales pueden desertar preventivamente antes de que sean objeto de investigación por parte de las autoridades democráticas entrantes, o bien, serán destituidos y ofrecerán sus servicios en mercados privados.

²⁷ *Ibid.*

Al respecto, destaca el caso de la mafia rusa, donde Varese²⁸ muestra que agentes del Comité de la Seguridad Estatal (conocido como KGB), miembros del Ejército, veteranos de la guerra soviética en Afganistán e incluso atletas olímpicos de deportes con habilidades relacionadas con la violencia —como el *hockey* sobre hielo o el judo— se convirtieron en actores clave en el desarrollo de una industria de protección privada para el crimen organizado en la Rusia postsoviética.

Es, por lo tanto, crucial exponer, procesar y castigar a los especialistas estatales de los pasados regímenes autoritarios y redefinir las reglas del uso de la fuerza, así como de disuadir a los miembros de las fuerzas del orden de convertirse en actores cruciales de los mercados criminales.²⁹ La evidencia es contundente: los países que llevan a cabo procesos reales de justicia transicional que exponen, procesan y castigan a aquellos agentes del Estado que cometieron violaciones de derechos humanos tienen una mayor probabilidad de prevenir el estallido de

²⁸ Federico Varese, *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

²⁹ Guillermo Trejo *et al.*, “Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies”, en *Journal of Peace Research*, vol. 55, núm. 6, 2018, pp. 787-809.

violencia criminal.³⁰ Sin justicia transicional, los procesos de democratización, la competencia electoral y la alternancia partidista siempre abrirán oportunidades para recrear redes de protección y seguir peleando por controles territoriales.

Alternancia política y violencia criminal en México

Aunque los cárteles mexicanos estuvieron involucrados en la producción y el tráfico de marihuana y semillas de amapola hacia los Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XX, no fue sino hasta la década de los ochenta que los cárteles de la droga en México se convirtieron en actores importantes en la industria del narcotráfico internacional. El ascenso de los cárteles mexicanos a la prominencia internacional fue el resultado de un *shock* exógeno. Después de que la administración de Ronald Reagan cerró con éxito la ruta del Caribe que los cárteles colombianos habían utilizado para enviar cocaína desde América del Sur a Miami, el tráfico de drogas se trasladó del mar a la tierra.³¹ En esta coyuntura, debido a que México es el último punto de entrada a Estados Unidos en la cadena latinoamericana del narcotráfico, los cárteles colombianos

³⁰ *Ibid.*

³¹ Luis Astorga y David A. Shirk, "Drug trafficking organizations and counter-drug strategies in the US-Mexican context", en *USMEX*, WP 10-01, 2010, disponible en <https://escholarship.org/content/qt8j647429/qt8j647429.pdf>

establecieron una estrecha asociación con productores y traficantes de drogas mexicanos para traficar cocaína a Estados Unidos en ese periodo.³² Así, el valor de las rutas mexicanas del narcotráfico y los cárteles mexicanos se volvieron cada vez más prominentes con el tiempo.

Aunque a mediados de la década de los ochenta los cárteles tenían recursos para financiar sus propias milicias privadas, se abstuvieron de militarizar sus operaciones porque los habría distraído de sus negocios y atraído innecesariamente la atención de las autoridades federales. Así, las organizaciones narcotraficantes subcontrataron a especialistas en violencia de corporaciones policiales y autoridades judiciales locales para su protección. Fueron las autoridades subnacionales quienes protegieron a los cárteles contra las autoridades federales y disuadieron a los cárteles rivales de disputar su control sobre las rutas del narcotráfico.³³ A través de sobornos, las organizaciones de narcotraficantes se infiltraron en las fiscalías y en las corporaciones de policía judicial a nivel estatal, municipal y del sistema penitenciario estatal. El papel crucial de estos agentes sería impedir la aplicación de la

³² Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, New York, Bloomsbury Publishing, 2012.

³³ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

ley. La policía estatal y municipal la constituían los agentes encargados de hacer cumplir la ley y más inmediatamente responsables de reaccionar cuando se producía alguna actividad inusual en una ciudad o en un pueblo —por ejemplo, los aterrizajes de aviones privados en el campo—, o cuando miembros de estas organizaciones ilícitas eran sorprendidos traficando drogas ilegales. Informar a las autoridades federales sobre estas actividades y delitos poco comunes fue, en última instancia, una decisión que los agentes locales del orden no tomaron.

La policía judicial a nivel estatal desempeñó un papel particularmente importante en las operaciones de estas redes informales de protección gubernamental subnacional. Si bien hasta la década de los setenta las fuerzas policiales federales y el Ejército habían estado a cargo de la vigilancia política de los disidentes y de las operaciones contra la insurgencia, después de la liberalización parcial del gobierno unipartidista en 1977 y la introducción de elecciones multipartidistas controladas por el gobierno, la vigilancia política y la represión se delegaron a civiles: la policía judicial estatal bajo el mando de los gobernadores y el fiscal del estado.³⁴ Se debe recordar que durante

³⁴ Guillermo Trejo, *Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

la guerra sucia de México, en la década de los setenta, la policía judicial estatal y algunos miembros de corporaciones policiales locales desempeñaron un papel relevante, junto con las fuerzas armadas, en la represión de movimientos estudiantiles y campesinos y de grupos guerrilleros. De esta manera, cuando las operaciones de narcotráfico se trasladaron a territorio mexicano en los años ochenta, los militares estaban de regreso en los cuarteles, y la policía judicial en los estados mexicanos se había convertido ya en el brazo represivo del gobierno, además de tener el conocimiento y la relativa autonomía para ofrecer protección a las crecientes organizaciones de narcotraficantes del país.

La existencia y el funcionamiento efectivo de las redes informales de protección subnacional fueron un importante elemento disuasivo para los cárteles. Los miembros del Cártel del Golfo no incursionaron en el territorio de Guadalajara y viceversa. Dado que las organizaciones contaban con acceso a protección gubernamental informal, los capos de la droga no tuvieron que invertir en protección privada ni entrenar ejércitos privados para defender sus organizaciones, simplemente tuvieron que sobornar a las autoridades locales. La existencia de redes informales de protección de gobiernos subnacionales bajo un gobierno de partido único dio lugar a un equilibrio criminal pacífico.

Estas redes de protección garantizaban “derechos de propiedad” sobre las rutas del tráfico de drogas. La persistencia de un partido en el poder a nivel federal y subnacional dio estabilidad a esta “alianza”. Un nuevo gobernador o alcalde del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tendría pocos incentivos para denunciar la existencia de redes informales de protección en el estado porque dañaría a su partido o a su propia carrera política. Las redes subnacionales de protección fueron vistas como acuerdos informales estables que permitieron a los GCO adoptar horizontes de largo plazo y abstenerse de generar violencia.

El equilibrio criminal pacífico de México colapsó a principios de la década de los noventa, cuando el país experimentó una primera ola de democratización subnacional y la rotación de partidos políticos en gobiernos estatales sin una reforma de sus aparatos de seguridad y justicia, y sin procesos de justicia transicional ni construcción de un Estado de derecho, donde a la policía judicial y otras fuerzas del orden se les procesara y castigara por los delitos y violaciones ejercidos en contra de los derechos humanos. La ruptura de la hegemonía del PRI y la entrada de nuevos partidos políticos en cargos subnacionales tuvieron un impacto importante en la industria del narcotráfico. Los gobernadores de la oposición, recién electos,

pronto nombraron a nuevos mandos en su policía judicial y procuraduría. Tales cambios significaron la pérdida de las redes informales de protección que las organizaciones de narcotraficantes habían construido bajo el gobierno del PRI y la necesidad de entablar importantes negociaciones con nuevos representantes electos para reconstituir los acuerdos informales.

Ante la dificultad de reconstruir redes informales de protección con los nuevos gobernadores y alcaldes de la oposición recién electos y la imposibilidad de pasar un día sin protección, los capos de la droga buscaron una solución inmediata: desarrollar sus propios ejércitos privados para su protección. El control directo de las milicias privadas les permitiría volver a negociar la protección del gobierno mediante amenazas de plata o plomo —es decir, dinero o balas—. Si bien en un inicio los gobernadores y los alcaldes de la oposición pudieron haberse opuesto a la colusión con los cárteles de la droga, en un contexto de mayor competencia electoral sin Estado de derecho, las amenazas de plata o plomo eventualmente los obligarían a aceptar el soborno, a mirar para otro lado y a dejar que sus fuerzas del orden participaran en complicidad con los GCO. Si tales amenazas no lograban producir nuevos acuerdos de protección con las autoridades entrantes,

entonces las milicias privadas en cualquier caso mantendrían a las organizaciones protegidas contra las autoridades y los grupos criminales rivales.

El proceso aquí descrito sobre el quiebre de las redes de protección a nivel subnacional en México comenzó en el estado de Baja California, hogar del Cártel de Tijuana, donde el opositor Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo una sorprendente victoria en las elecciones para gobernador en 1989, y en Tijuana, la ciudad más dinámica del estado y uno de los puntos más importantes de entrada a los Estados Unidos.

El Cártel de Tijuana fue el primero en impulsar la creación de un ejército privado para proteger la industria del narcotráfico en México. Ramón Arellano Félix, uno de los siete hermanos que encabezaba el cártel, desarrolló un ejército privado compuesto por desertores de la policía estatal y local, miembros de pandillas callejeras estadounidenses y mexicanas, y adolescentes adinerados de Tijuana involucrados en actividades ilegales, incluidos los juegos de azar, la posesión de armas y el consumo de drogas.³⁵ El nuevo ejército privado del cártel fue pionero en el uso de amenazas de plata o plomo para obligar a la

³⁵ Ioan Grillo, *op. cit.*

policía local y a las autoridades judiciales a mirar para otro lado y abstenerse de denunciar sus actividades ante las autoridades federales.³⁶ El hecho de que el primer ejército privado al servicio de una organización de tráfico de drogas (OTD) mexicana surgiera en Tijuana, Baja California, el estado donde el PRI perdió el poder por primera vez en una carrera para gobernador, no fue una coincidencia. Análisis estadísticos, en el periodo previo a 2006, revelan una fuerte asociación entre la rotación de los partidos políticos para la gubernatura y la intensidad de las guerras entre cárteles.³⁷

La decisión estratégica del Cártel de Tijuana de crear un ejército privado para defender su dominio transformó la industria mexicana del narcotráfico de manera fundamental. El Cártel de Sinaloa y el Cártel de Juárez se vieron obligados a desarrollar también sus propios ejércitos privados. Cabe destacar que, más allá de buscar desafiar las acciones del Cártel de Tijuana, esta decisión fue una cuestión de supervivencia. Tras la victoria del PAN en la gubernatura de Chihuahua en 1992, la red informal de protección subnacional, que había permitido al Cártel de Juárez ascender a prominencia internacional, colapsó.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

Tener un poderoso ejército privado —eventualmente conocido como La Línea— sería crucial para disuadir a los cárteles rivales de intentar disputar el control del Cártel de Juárez sobre las rutas de narcotráfico de Chihuahua. Asimismo, la decisión estratégica del Cártel de Sinaloa de construir una milicia privada —mediante el reclutamiento de los hermanos Beltrán Leyva e Ignacio Coronel, entre integrantes del Ejército y policías estatales y municipales del norte y la costa del Pacífico— respondió también a la dinámica de la competencia electoral subnacional en los estados y municipios donde tenían sus corredores de narcotráfico. En particular, en 1995, la derrota del PRI por la gubernatura del estado de Jalisco —un bastión clave para el Cártel de Sinaloa y hogar del Cártel de Guadalajara, el predecesor de los sinaloenses— fue un importante impulso hacia el desarrollo de su ejército privado.

Por su parte, el Cártel del Golfo no creó su propio ejército privado de manera sucesiva, porque las redes informales de protección subnacional de este grupo, que se extendían desde Nuevo León y Tamaulipas (las sedes del cártel) hasta Veracruz y Tabasco, permanecieron intactas bajo la hegemonía del PRI. Sin embargo, la victoria electoral del PAN en 1997 en el estado de Nuevo León y una importante ola de alternancias en municipios clave de Tamaulipas, Veracruz y Tabasco en los siguientes cuatro

años cambiarían significativamente la industria del narcotráfico en esta región. Tras la rotación en el poder en Nuevo León, el Cártel de Sinaloa buscó incursionar en este estado. Tal amenaza expansionista y la ruptura de la hegemonía del PRI en ese año llevó al Cártel del Golfo a crear su propia milicia privada. A diferencia de los otros cárteles, que habían dependido de desertores de la policía para crear sus propios ejércitos privados, el Cártel del Golfo tomó una medida crucial que llevaría a un nuevo nivel a las guerras entre cárteles: reclutó a los desertores de las fuerzas militares de élite mexicanas que habían recibido el mejor entrenamiento en Estados Unidos.³⁸ Este grupo de especialistas, los Zetas, altamente sofisticados en violencia se convirtió rápidamente en el ejército privado más letal de México.

La guerra entre los cárteles mexicanos y sus ejércitos por el control territorial, utilizando sofisticadas técnicas y armamento comúnmente empleados en las guerras civiles, se expandió eventualmente al sur del país. Fue la victoria electoral en 2001 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el estado de Michoacán y la consecuente ruptura de las redes subnacionales informales de protección en ese estado lo que abrió una oportunidad

³⁸ Ioan Grillo, *op. cit.*

única para que el Cártel del Golfo y los Zetas disputaran el control del Cártel de Sinaloa en Michoacán, de la mano de la Familia Michoacana. Entre 2003 y 2006, esta coalición criminal libró feroces y violentas batallas para expulsar a los sinaloenses y a sus ejércitos privados de Michoacán. De igual manera, la derrota electoral en 2005 del PRI por la gubernatura de Guerrero condujo al desmantelamiento gradual de las redes informales de protección que habían permitido al Cártel de Sinaloa operar en esa región. La confrontación entre los sinaloenses y el Cártel del Golfo en Guerrero se tradujo en cruentos campos de batalla en el estado entre 2003 y 2006.

Es así como, en 2006, cuando el recién electo presidente, Felipe Calderón, inició una política de seguridad militarizada contra el crimen organizado, la industria del narcotráfico y las organizaciones criminales del país ya habían experimentado una transformación dramática. Ya no eran organizaciones criminales centralizadas que buscaban protección pública para realizar negocios ilegales; se habían transformado en insurgencias criminales que luchaban por el control territorial y las rutas del narcotráfico. Más aún, estas organizaciones ya se habían desconcentrado y desagregado más allá de los principales cárteles, incluyendo ejércitos privados y pandillas que les

proveían protección.³⁹ Si bien estos grupos no querían gobernar de forma directa el país, ya habían desarrollado nuevas formas de control y de gobernanza territorial, así como nuevos intereses políticos. El nivel de violencia en el que estaban involucrados alcanzó los niveles de lo que convencionalmente se conoce como guerra civil.

Como se examinará más a detalle en la siguiente sección, la estrategia militarizada contra las organizaciones criminales ha tenido como consecuencia la fragmentación aún mayor de estos grupos,⁴⁰ junto con el desarrollo de un carácter mucho más local.⁴¹ Esto ha significado que ya no es sólo la alternancia a nivel de la gubernatura un factor principal asociado al aumento de violencia criminal, sino que también la alternancia municipal —es decir, la rotación partidista en las presidencias municipales— se ha asociado con incrementos sustantivos en los niveles de violencia criminal en el mediano y largo plazos.⁴² En otras palabras, la fragmentación de las organizaciones

³⁹ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁴⁰ Gabriela Calderón *et al.*, *op. cit.*; pp. 1455-1485; Brian J. Phillips, "How does leadership decapitation affect violence? The case of drug trafficking organizations in Mexico", en *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2, 2015, pp. 324-336.

⁴¹ Raúl Bejarano, "Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México", en *Política y Gobierno*, vol. 28, núm. 1, 2021.

⁴² *Ibid.*

criminales con un renovado carácter local, aunada a la alternancia de los partidos políticos en el poder municipal —el nuevo y principal ámbito de acción e influencia de las organizaciones delictivas— genera también olas de violencia debido a la inestabilidad de las redes de protección que deja a los grupos criminales vulnerables a ataques. A continuación, se examinan los procesos de transformación que estas guerras criminales han desencadenado para las actividades y la lógica del crimen organizado, así como para las comunidades en donde operan.

El establecimiento de regímenes de gobernanza criminal

Diversos estudios sociales han revelado que los enfoques militarizados para enfrentar la violencia criminal y las estrategias de decapitación de las organizaciones criminales —como ha ocurrido en el caso de México desde hace casi dos décadas— no son efectivos para controlar el crimen y, en cambio, contribuyen a la multiplicación de actores armados y al aumento de la competencia criminal.⁴³ La captura o muerte de un líder criminal suele resultar en la pugna por el control de la organización, dando lugar a la disputa por tal liderazgo. Incluso cuando la sucesión del grupo criminal esté relativamente pactada, la caída

⁴³ Eduardo Guerrero, *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey*, 7th North American Forum, México, Lantia Consultores, 2011; Gabriela Calderón *et al.*, *op. cit.*; Valeria Espinosa y Donald B. Rubin, “Did the military interventions in the Mexican drug war increase violence?”, en *The American Statistician*, vol. 69, núm. 1, 2015, pp. 17-27; Brian J. Phillips, *op. cit.*; pp. 324-336; Laura H. Atuesta y Aldo F. Ponce, “Meet the Narco: increased competition among criminal organizations and the explosion of violence in Mexico”, en *Global Crime*, vol. 18, núm. 4, 2017, pp. 375-402.

del líder y la llegada de uno nuevo puede derivar en confrontaciones entre integrantes y sectores en desacuerdo con el nuevo liderazgo, quienes a su vez aprovecharán tal coyuntura para la creación de sus propias organizaciones. Y más aún, estos escenarios suelen ser aprovechados por grupos rivales para conquistar territorios vulnerables ante tales desacuerdos. En estas situaciones, el número de organizaciones disponibles aumenta a la par de la violencia.

Es poco probable que tal incremento de competencia criminal entre los GCO resulte en violencia a corto plazo. Por el contrario, la violencia se intensifica porque las organizaciones delictivas, por definición, buscan establecer monopolios territoriales. Así, las guerras criminales son tanto prolongadas como costosas. Al dividir el mercado entre más organizaciones, las ganancias de las actividades ilícitas también se reducen. Ante la necesidad de maximizar sus rentas, estos grupos diversifican sus objetivos, intereses y recursos disponibles, y van más allá de los mercados criminales y las actividades ilícitas. Sus intereses políticos —dada su dependencia de las redes de protección informal por agentes del Estado— y nuevas necesidades económicas los llevan a establecer regímenes de gobernanza criminal para controlar los gobiernos,

las poblaciones y los recursos locales.⁴⁴ Por tanto, en la siguiente sección se examina el concepto de la gobernanza criminal, sus procesos, elementos y manifestaciones con un enfoque particular en el caso mexicano.

La lógica de la gobernanza criminal

Entre los objetivos finales de los GCO está la generación eficiente de ganancias a partir de mercados lícitos e ilícitos. Para lograr esta meta se valen de diversas estrategias de gobernanza, es decir, del establecimiento de reglas y derechos de propiedad para generar orden.⁴⁵ Esto incluye las normas que rigen a los integrantes de las propias organizaciones criminales con el fin de evitar comportamientos depredadores que afecten al grupo y sus ganancias.⁴⁶ Asimismo, la maximización de ganancias es más fácil cuando los GCO tienen control de sus territorios, gobiernos y habitantes. Así, más allá de contextos de guerras criminales que incentivan la imposición de controles en las comunidades donde operan, el establecimiento

⁴⁴ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁴⁵ Benjamin Lessing, "Conceptualizing criminal governance", en *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 3, 2021, pp. 854-873.

⁴⁶ Diego Gambetta, *Codes of the underworld: How criminals communicate*, Princeton, Princeton University Press, 2009; David Skarbek, *The social order of the underworld: How prison gangs govern the American penal system*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

de reglas —es decir, de gobernanza— es un elemento relevante para el crimen organizado.

A través de medios violentos y no violentos, el crimen organizado impone controles sobre diferentes dimensiones de la organización local, incluida la vida política, económica y social de comunidades enteras.⁴⁷ A nivel político, los grupos criminales buscan influir en las campañas y elecciones de los partidos políticos. Además de las acciones e influencia que pueden ejercer sobre las autoridades públicas y los partidos políticos para la definición de candidaturas —por medios violentos y no violentos, incluyendo el asesinato y el soborno de personas funcionarias y candidatas—, el aspecto político de la gobernanza criminal también incluye la organización misma de las elecciones o incluso del financiamiento de campañas. Por ejemplo, en el caso brasileño, el crimen organizado se ha convertido incluso en mediador entre personas candidatas y votantes, regulando los accesos de los partidos a las comunidades bajo su influencia, movilizando a votantes, o fungiendo durante los periodos electorales como mediadores en la

⁴⁷ Enrique D. Arias, *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; Benjamin Lessing, *op. cit.*

distribución de beneficios clientelares entre los habitantes.⁴⁸ El fin último de este control, sin embargo, no es la simple demostración del poder del crimen organizado para influir en la esfera política, sino la posibilidad de generar o restablecer, según el caso, las redes de protección tan necesarias para asegurar su control territorial e impunidad bajo los nuevos gobiernos electos, así como influir en la conformación de los gabinetes de gobierno; dar forma a las políticas públicas de seguridad; tener acceso a información y recursos de la administración pública, y alterar las capacidades institucionales de los gobiernos locales, particularmente de aquellos sectores vinculados con temas de seguridad y justicia.

En cuanto a los controles económicos, el crimen organizado intenta extender su regulación sobre la actividad económica a través de prácticas de extorsión, de regulación de la producción económica y de extracción de recursos naturales. En este sentido, las prácticas de

⁴⁸ Enrique D. Arias, "The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, núm. 2, 2006, pp. 293-325; Enrique D. Arias, *op. cit.*; Nicholas Barnes, "Criminal politics: An integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence", en *Perspectives on Politics*, vol. 15, núm. 4, 2017, pp. 967-987; Juan Albarracín, "Criminalized electoral politics in Brazilian urban peripheries", en *Crime, Law and Social Change*, vol. 69, 2018, pp. 553-575; Jessie Trudeau, "Machine Gun Politics: Why Politicians Cooperate with Criminal Groups", en *APSA Preprints*, 2022.

extorsión son el resultado de horizontes temporales de corto plazo por parte de los grupos criminales que, ante la férrea competencia criminal, desarrollan un comportamiento depredador, porque no saben por cuánto tiempo tendrán el control de un territorio dado y tratan de explotarlo tanto como puedan o mientras puedan.⁴⁹ Otros grupos que pelean por el territorio seguirán la misma lógica y comportamiento. Es mediante tal expansión económica que el crimen organizado busca, además, compensar las pérdidas financieras que está experimentando frente a la competencia criminal en otros mercados ilegales. Cabe señalar que la dimensión económica de la gobernanza criminal incluye también la provisión de bienes y servicios, tales como despensas, medicinas o incluso préstamos o créditos. Sin embargo, en contraste con el uso de prácticas coercitivas como la extorsión, este tipo de estrategia suele ser más común en circunstancias de monopolio territorial por parte de una organización criminal. Mediante este tipo de prácticas menos coercitivas, la delincuencia organizada busca conseguir la cooperación de la población, ya sea mediante su silencio, la provisión de información o incluso su colaboración directa, según las necesidades

⁴⁹ Beatriz Magaloni *et al.*, "Living in Fear: the Dynamics of Extortion in Mexico's Drug War", en *Comparative Political Studies*, vol. 53, núm. 7, 2020, pp. 1124-1174; Eduardo Moncada, *Resisting Extortion: Victims, Criminals, and States in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2022.

de la organización.⁵⁰ No obstante, es importante aclarar que la provisión de bienes y servicios por parte del crimen organizado no tiene un carácter público, ya que no está disponible para todas las personas, sino sólo para aquellas que le sean valiosas o que se comporten según las reglas establecidas por los GCO.

Finalmente, la dimensión social de la gobernanza criminal busca influir en el comportamiento ciudadano;⁵¹ la lógica detrás de este conjunto de estrategias es que el control territorial también requiere del establecimiento de relaciones con los residentes en las áreas que busca controlar. Se ha referido que el crimen organizado está habilitado y sostenido por redes de protección a través de las cuales los agentes estatales y criminales se confabulan.⁵² En ausencia de dicha protección, además de la actividad que realizan sus propios brazos armados, estos grupos necesitan recopilar información que les permita saber lo que ocurre en sus territorios de influencia.⁵³ Los residentes de las comunidades locales son particularmente valiosos en este aspecto, ya que tienen información detallada sobre

⁵⁰ Beatriz Magaloni *et al.*, *op. cit.*

⁵¹ Enrique D. Arias, *op. cit.*; Benjamin Lessing, "Conceptualizing criminal governance", en *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 3, 2021, pp. 854-873.

⁵² Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁵³ Diego Gambetta, *op. cit.*; Federico Varese, *op. cit.*

lo que sucede en su entorno y tienen la capacidad de compartirla. Es decir, los residentes pueden abrir o cerrar valiosos canales de comunicación para cualquier organización criminal local que intente establecer control territorial. Por ejemplo, cuando los ciudadanos denuncian actividades delictivas a la policía, los grupos criminales corren un riesgo potencial. Por lo tanto, el crimen organizado está interesado en regular varios aspectos del comportamiento civil, como controlar lo que la gente puede decir o hacer, limitar lo que las autoridades estatales realmente pueden llegar a saber sobre la actividad criminal, reducir la atención policial y, en última instancia, profundizar los mecanismos de protección local. Al respecto, las organizaciones criminales utilizan mecanismos tanto coercitivos como no coercitivos que buscan establecer cierto orden dentro de las comunidades. Las medidas coercitivas incluyen el uso de violencia contra actores particularmente cruciales en el flujo de información al exterior y movilización al interior, como es el caso de las personas periodistas o activistas de derechos humanos.⁵⁴ Asimismo, a través de medidas no coercitivas, los GCO tratan de imponer orden en las comunidades para no llamar la atención y así evadir a la

⁵⁴ Enrique D. Arias, *op. cit.*; Bradley E. Holland y Viridiana Ríos, “Informally governing information: How criminal rivalry leads to violence against the press in Mexico”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, núm. 5, 2017, pp. 1095-1119.

autoridad; estas acciones incluyen el establecimiento de rutinas diarias, tales como reglas de convivencia e incluso la regulación de la violencia doméstica; el control de la delincuencia común; la imposición de mecanismos de resolución de conflictos; la regulación de la movilización popular, y el castigo a la denuncia de delitos. Mediante estas estrategias de control social —junto con la provisión de bienes y servicios anteriormente discutida— que buscan solucionar problemas al interior de las comunidades, los GCO pretenden generar cierto nivel de confianza, legitimidad, obediencia o lealtad entre los habitantes⁵⁵ que les permitan, a su vez, evadir a la autoridad y debilitar o eliminar a la competencia de organizaciones rivales.

En resumen, como lo muestra también la tabla 1, la gobernanza criminal incluye tres dimensiones: política, económica y social. Si bien cada una tiene una lógica y objetivos particulares, parten de la necesidad que tiene el crimen organizado de maximizar dos recursos esenciales para el establecimiento de controles territoriales: la protección y la información.

⁵⁵ Beatriz Magaloni *et al.*, *op. cit.*; Benjamin Lessing, *op. cit.*

Tabla 1. Dimensiones y características de la gobernanza criminal

	Política	Económica	Social
Objetivos	<p>Generación o afianzamiento de redes de protección</p> <p>Influencia en la composición de gabinetes de gobierno y de política pública</p> <p>Debilitamiento de instituciones de seguridad y justicia</p> <p>Acceso a información y recursos públicos</p>	<p>Financiamiento de guerras criminales</p> <p>Diversificación de fuentes de financiamiento</p> <p>Colaboración de las comunidades</p>	<p>Recolección de información</p> <p>Control de flujos de información</p> <p>Generación de protección local</p> <p>Evasión de la autoridad</p>
Tipos de estrategias	<p>Uso de violencia contra autoridades y personas candidatas</p> <p>Influencia en campañas</p> <p>Movilización de votantes</p>	<p>Extorsión</p> <p>Regulación de producción económica</p> <p>Extracción de recursos naturales</p> <p>Provisión de bienes y servicios</p>	<p>Uso de violencia contra líderes locales (periodistas, activistas, líderes religiosos)</p> <p>Control de la movilización social</p> <p>Castigo a la denuncia de actividad delictiva</p> <p>Imposición de reglas de convivencia</p> <p>Establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos</p>

Es importante hacer tres aclaraciones sobre la gobernanza criminal. Primero, las distintas estrategias aquí enlistadas no son exhaustivas, ya que el crimen organizado se transforma y adapta según su contexto y retos. Segundo, estas estrategias no ocurren de manera simultánea ni con la misma intensidad. Distintos trabajos académicos recientes han revelado variaciones significativas en el alcance de la gobernanza criminal, incluidas diferentes combinaciones de controles sociales, políticos y económicos.⁵⁶ La evidencia existente también indica que las estrategias de gobernanza criminal van desde la explotación hasta la colaboración. Como se indicó antes, cuando hay competencia criminal y enfrentamientos con las autoridades estatales, es más probable una gobernanza criminal violenta.⁵⁷ Como lo expresa Olson,⁵⁸ la disputa territorial acorta los horizontes temporales y resulta en prácticas abusivas y violentas; además, el grado en que la población local esté organizada y sea capaz de resistir los intentos

⁵⁶ Enrique D. Arias, *op. cit.*; Beatriz Magaloni *et al.*, "Killing in the slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro", en *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 2, 2020, pp. 552-572; Benjamin Lessing, *op. cit.*

⁵⁷ Enrique D. Arias, *op. cit.*; Beatriz Magaloni *et al.*, "Living in Fear...", *op. cit.*, pp. 1124-1174; Beatriz Magaloni *et al.*, "Killing in the slums...", *op. cit.*, pp. 552-572; Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁵⁸ Mancur Olson, "Dictatorship, democracy, and development", en *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, 1993, pp. 567-576.

criminales de imponer la gobernanza puede resultar también en mecanismos de control más o menos abusivos.⁵⁹ Tercero, cabe aclarar que a diferencia de los grupos rebeldes que buscan establecer gobernanza subnacional para eventualmente gobernar a nivel nacional, los GCO no tienen la misma ambición, pues ellos quieren establecer reglas que potencialicen sus objetivos de maximización de ingresos y el establecimiento de monopolios territoriales.

Un reto importante en el estudio de la gobernanza criminal es que varias estrategias de este tipo de gobernanza no son fácilmente observables. Si bien la violencia del crimen organizado contra figuras políticas, como alcaldes, personas candidatas o periodistas, es visible y recibe gran cobertura mediática, los procesos de extorsión suelen no denunciarse y expandirse con relativo silencio. No obstante, los ataques de alto perfil podrían estar señalando otros procesos subyacentes de control criminal que estos grupos están intentando establecer en distintas dimensiones. Por ejemplo, la capacidad del crimen organizado

⁵⁹ Enrique D. Arias, "The dynamics of criminal governance...", *op. cit.*; Sandra Ley *et al.*, "Indigenous resistance to criminal governance: why regional ethnic autonomy institutions protect communities from narco rule in Mexico", en *Latin American Research Review*, vol. 54, núm. 1, 2019, pp. 181-200; Beatriz Magaloni *et al.*, "Killing in the slums...", *op. cit.*, pp. 552-572

para atacar a las autoridades y a los candidatos locales es sólo el comienzo de desarrollos más amplios en la política local, desde la captura de recursos gubernamentales hasta la infiltración del aparato de seguridad.⁶⁰ Como se discutirá más adelante, estos ataques de alto perfil tienen un profundo impacto en la democracia local: la inseguridad se profundiza y el Estado de derecho se debilita aún más; la participación de los votantes disminuye,⁶¹ lo que posteriormente reduce el potencial de rendición de cuentas políticas;⁶² se desvían recursos públicos y se distorsionan las políticas públicas,⁶³ entre otros efectos. Así, aunque a menudo puede resultar difícil distinguir y medir los distintos tipos de control, la identificación de uno de ellos es indicativo de la presencia de esta gobernanza.⁶⁴

⁶⁰ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁶¹ Francisco Cantú y Sandra Ley, "Poll Worker Recruitment: Evidence from the Mexican Case", en *Election Law Journal*, vol. 16, núm. 4, 2017, pp. 495-510; Sandra Ley, "To vote or not to vote: how criminal violence shapes electoral participation", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 62, núm. 9, 2018, pp. 1963-1990.

⁶² Sandra Ley, "Electoral Accountability in the Midst of Criminal Violence: Evidence from Mexico", en *Latin American Politics and Society*, vol. 59, núm. 1, 2017, pp. 3-27.

⁶³ Enrique D. Arias, *op. cit.*

⁶⁴ Nelson Kasfir, "Rebel Governance—Constructing a Field of Inquiry: Definitions, Scope, Patterns, Order, Causes", en Ana Arjona, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel governance in civil war*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

A continuación, se examinan las manifestaciones de gobernanza criminal en México, su evolución y características. Se pone especial atención en el caso de los ataques del crimen organizado contra autoridades y partidos políticos, sobre los cuales, en años recientes, se tiene información sistemática para analizar.

Gobernanza criminal en México

Como ya se estableció, la violencia criminal en México fue en aumento desde la década de los noventa; para 2006 se habían alcanzado niveles comparables a los de una guerra civil, en ese año Felipe Calderón declaró una guerra contra las drogas. Esta estrategia se caracterizó por una serie de operativos militares, que han continuado hasta la fecha, con el Ejército y las fuerzas del orden federales al frente, en ocasiones en coordinación con fuerzas policiales a nivel subnacional. De esta manera, las confrontaciones ya no estuvieron sólo limitadas a las guerras entre las organizaciones criminales, sino que también se multiplicaron entre éstas y las fuerzas del Estado. Las capturas y los decesos de los líderes de dichas organizaciones, derivados de tales enfrentamientos, resultaron en la fragmentación de los GCO y el surgimiento de aún

más agrupaciones, exacerbando así la violencia criminal.⁶⁵ A lo largo de casi dos décadas, México ha acumulado más de 400,000 homicidios, más de 100,000 personas desaparecidas y millones de desplazamientos forzosos, alterando radicalmente la vida cotidiana de comunidades enteras. En este proceso, los grupos criminales se han convertido en gobernantes locales *de facto* y han establecido regímenes de gobernanza criminal subnacional en la mayor parte del territorio nacional. A continuación, se describen las distintas formas en que el crimen organizado ha impuesto controles políticos, económicos y sociales a lo largo y ancho del territorio nacional.

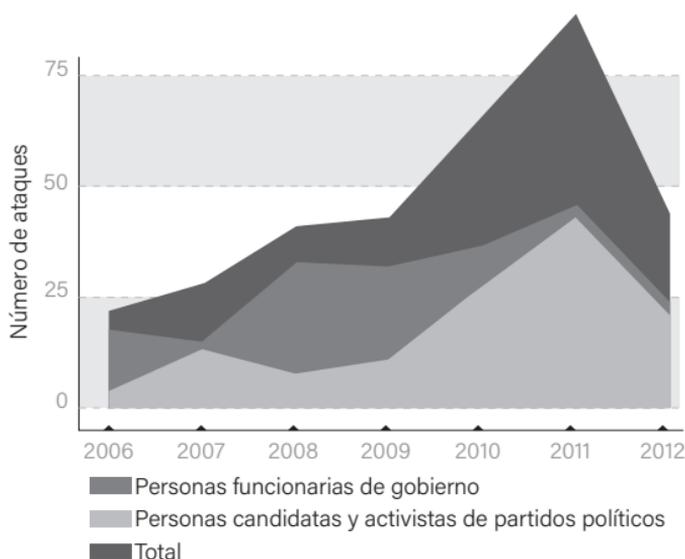
Estrategias de control político

Una de las caras más visibles del proceso de establecimiento de gobernanza criminal en México han sido los ataques que el crimen organizado ha lanzado contra autoridades locales y actores políticos. Este tipo de ataques de alto perfil generan atención adicional —de autoridades y medios de comunicación— hacia el fenómeno de violencia en el municipio en donde se perpetúan estos eventos. Sin embargo, éste es un riesgo que los grupos criminales

⁶⁵ Gabriela Calderón *et al.*, *op. cit.*, pp. 1455-1485; Brian J. Phillips, “How does leadership decapitation affect violence? The case of drug trafficking organizations in Mexico”, en *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2, 2015, pp. 324-336.

están dispuestos a tomar con el fin de obtener el control de los municipios, los gobiernos y los recursos, para así controlar eficazmente a las poblaciones y sus territorios. De esta manera, las organizaciones criminales mexicanas han buscado sortear las guerras criminales prolongadas contra el Estado y los cárteles rivales, así como obtener los controles monopólicos sobre mercados ilícitos.

Gráfica 1
Ataques del crimen organizado contra autoridades e integrantes de partidos políticos en México, 2006-2012



Fuente: Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

En la gráfica 1 se muestra que desde 2006 los GCO asesinaron, secuestraron y amenazaron a funcionarios e integrantes de partidos políticos —incluyendo personas militantes, activistas, excandidatas y candidatas—. Estas acciones se expandieron a lo largo de la administración de Felipe Calderón (2006-2012), acumulando 311 ataques.⁶⁶

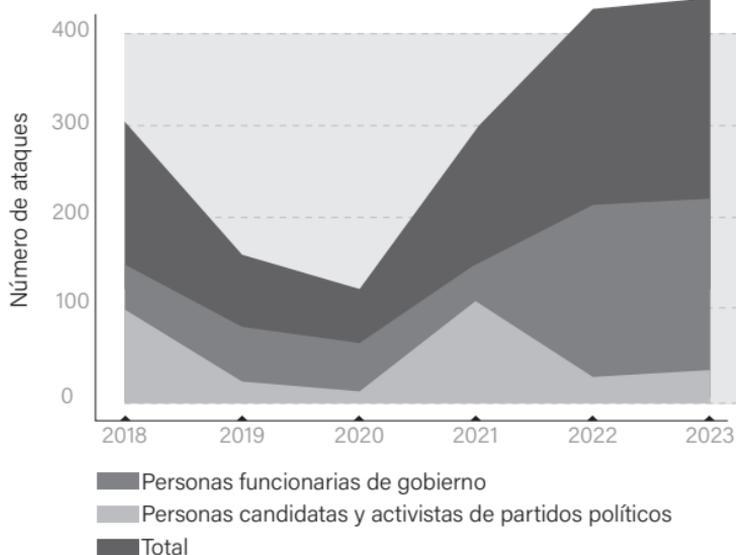
Desafortunadamente, no se tienen datos públicos sobre la evolución de estos eventos en la administración de Enrique Peña Nieto, pero sí sobre la administración de Andrés Manuel López Obrador; el proyecto Votar entre Balas cuenta con una base de datos pública de este tipo de ataques.⁶⁷ La gráfica 2 da cuenta de 880 ataques en contra de autoridades y partidos ocurridos entre 2018 y 2023, es decir, en el transcurso de aproximadamente dos décadas, el crimen organizado casi triplicó el ejercicio de violencia contra actores de la esfera política.

⁶⁶ Se trata de ataques letales en donde la acción del crimen organizado es relativamente identificable debido a su modo de operación, ya sea por el uso de armas de uso exclusivo del Ejército, la multiplicidad de disparos de arma de fuego, señales de tortura o mutilación, o la propia atribución del acto por medio de mensajes escritos. Véase Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁶⁷ El proyecto Votar entre Balas comparte una metodología muy similar a la de Trejo y Ley (véase Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*), al mismo tiempo que expande los grupos de funcionarios disponibles para analizar.

Gráfica 2

Ataques del crimen organizado contra autoridades e integrantes de partidos políticos en México, 2018-2023



Nota: En esta gráfica, el grupo de personas funcionarias de gobierno excluye a aquellas en áreas de seguridad, tales como las personas integrantes de los cuerpos policiales y fuerzas del orden.

Fuente: Data Cívica, *op. cit.*

La evidencia académica revela que en los años de elecciones locales se suele experimentar picos de ataques de alto perfil, justamente porque se trata de momentos cruciales para influir en los procesos de sucesión y la eventual generación o consolidación de redes de protección. Al respecto, la gráfica 2 refleja que, en los años 2018 y 2021, en que se renovaron los ayuntamientos de

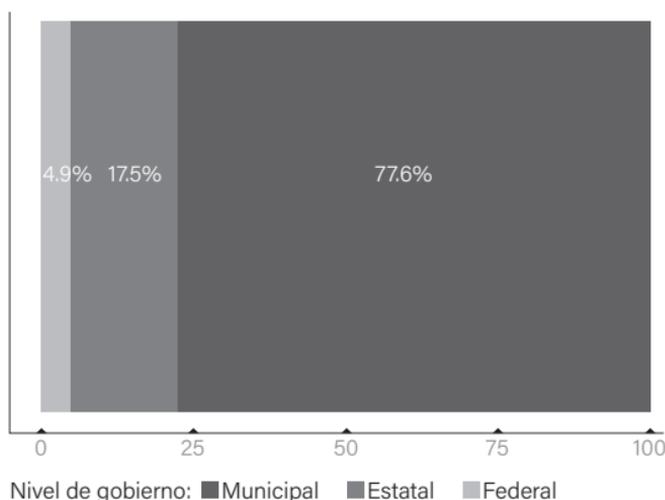
un número sustantivo de municipios —1,596 y 1,923, respectivamente—, se acumularon un mayor número de ataques —152 y 150, respectivamente— en comparación con los años intermedios. De hecho, en ambos años electorales, la mitad de estos ataques fueron dirigidos a personas candidatas. Sin embargo, se observa un crecimiento aún mayor en 2022. Dado que la mayoría de los ataques en ese año fueron a personas funcionarias de los ayuntamientos, posiblemente es el resultado del inicio de las nuevas administraciones locales electas en el año posterior a la elección y el consecuente proceso de reajuste a las redes de protección.

Sobre esto, la gráfica 3 revela que la mayoría de estos ataques —casi el 80%— se dirigen hacia autoridades e integrantes de partidos políticos que trabajan en el ámbito municipal. Cabe señalar que la gráfica excluye a las fuerzas del orden, pero es importante reflexionar sobre este grupo con detalle adicional. Como ya se ha referido, el propósito de los GCO para atacar a los ejecutivos locales y a las personas candidatas incluye también la captura del aparato de seguridad, con el propósito de expandir o afianzar su protección. Así, el crimen organizado busca maneras adicionales de generar tal debilitamiento policial. Al respecto, la gráfica 4 muestra que las policías municipales han sido un objetivo creciente de este tipo

de ataques. No se trata de muertes de policías en enfrentamientos o combates contra el crimen organizado, sino de ataques directos contra integrantes de fuerzas del orden municipal, a veces incluso en sus viviendas y con sus familias presentes.⁶⁸

Gráfica 3

Ataques criminales por nivel de gobierno, 2018-2023 (porcentaje)



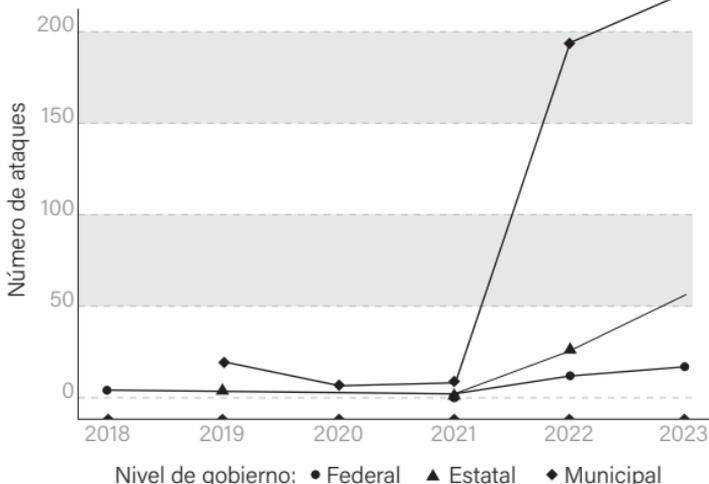
Nota: Se excluye a personas funcionarias en áreas de seguridad.

Fuente: Data Cívica, *op. cit.*

⁶⁸ Baruc Mayen, "Sicarios ejecutaron al jefe de la Policía de Linares, en Nuevo León", en *Infobae*, 30 de junio, 2023, disponible en <https://www.infobae.com/mexico/2023/06/30/sicarios-ejecutaron-al-jefe-de-la-policia-de-linares-en-nuevo-leon/>; Aristegui Noticias, "Asesinan a mujer policía frente a su hija en Tijuana", 20 de octubre, 2023, disponible en <https://aristeguinoticias.com/2010/mexico/asesinan-a-mujer-policia-frente-a-su-hija-en-tijuana/>

Gráfica 4

Ataques del crimen organizado contra fuerzas del orden, por nivel de gobierno, 2018-2023



Fuente: Data Cívica, *op. cit.*

Si bien hay municipios donde las autoridades han sido más asediadas por el crimen organizado, es importante señalar —como lo muestra la gráfica 5— que estos embates no ocurren de manera aislada, sino que se concatenan a lo largo de regiones, evidenciando que el objetivo de este uso de la violencia es el establecimiento de controles territoriales. En el periodo de 2018-2023, se observa una cadena de ataques a lo largo del sureste mexicano, así como en el golfo de México, principalmente concentrados en el estado de Veracruz.

Figura 1
Geografía de los ataques criminales contra
autoridades y personas candidatas, 2018-2023



Nota: Se excluye a personas funcionarias en áreas de seguridad.

Fuente: Data Cívica, *op. cit.*

Para entender mejor la relevancia de los ataques de alto perfil para el establecimiento de controles políticos por parte del crimen organizado, es conveniente revisar algunos casos como el de Michoacán. En las dinámicas del estado queda demostrado cómo, desde hace casi 20 años, los GCO han asesinado a personas candidatas y funcionarias, lo cual ha resultado en la (des)movilización de votantes, saqueo de administraciones y debilidad de su aparato de seguridad.

La elección local de Michoacán en 2011, en la que se renovaron los ayuntamientos de sus 112 municipios, fue una de las más violentas del sexenio calderonista. La lucha por el control del territorio michoacano entre Los Caballeros Templarios y La Familia Michoacana resultó en casi 40 ataques contra autoridades y candidatos.⁶⁹ Hubo, además, ocho municipios en donde el PRI y el PAN no pudieron postular a ninguna persona candidata debido a amenazas,⁷⁰ junto con 51 que se retiraron de sus campañas por la misma razón.⁷¹ Esta cifra incluye al candidato a la alcaldía de Múgica por parte del PRD, Elizondo Maldonado, quien abandonó la contienda debido a amenazas contra él y su familia si no se retiraba del proceso electoral.⁷² Es decir, estos ataques no tienen una afiliación política en particular, sino que ocurren contra toda autoridad que sea potencialmente útil para el crimen organizado. En ocasiones, sin embargo, puede haber algunas autoridades más vulnerables que otras, según si hay coordinación o conflicto entre niveles de gobierno.⁷³

⁶⁹ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

⁷⁰ *Reforma*, "Frenan candidaturas por miedo al narco", 29 de septiembre, 2011.

⁷¹ Adán García, "Dejan contiendas 51 en Michoacán", en *Reforma*, 17 de octubre, 2011.

⁷² Adán García, "'Baja' el narco a candidato", en *Reforma*, 16 de octubre, 2011.

⁷³ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *op. cit.*

La violencia en Michoacán durante el Proceso Electoral 2010-2011 no se limitó a las autoridades y a las personas candidatas, sino que también alcanzó a las y los votantes. El día de la elección, Los Caballeros Templarios dejaron mensajes firmados en la prensa local advirtiendo a los electores que no votaran por el PAN.⁷⁴ Al respecto, destaca el caso de La Piedad, lugar en el que, además, a sólo 11 días de la elección, el crimen organizado mató al edil, Ricardo Guzmán, mientras repartía propaganda electoral de su partido, el PAN.⁷⁵ Fue durante el trienio de las administraciones electas en 2011 que se dieron a conocer los encuentros de varias de esas nuevas autoridades con Servando Gómez Martínez, *La Tuta*, jefe del cártel de Los Caballeros Templarios. Este líder criminal les pedía un porcentaje de sus presupuestos municipales a los alcaldes,⁷⁶ así como comisiones de sus obras públicas.⁷⁷ Este proceso de penetración en la administración pública local alcanzó igualmente al aparato de seguridad,

⁷⁴ *Reforma*, “Amenazan a votantes”, 13 de noviembre, 2011.

⁷⁵ *Reforma*, “Matan a edil michoacano”, 2 de noviembre, 2011.

⁷⁶ *La Jornada*, “Cien de 113 alcaldes michoacanos pagan cuotas a caballeros templarios”, 10 de noviembre, 2013, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2013/11/10/estados/024n1est>; Jorge Monroy, “Caen extorsionadores de alcaldes de Michoacán”, en *El Economista*, 5 de diciembre, 2013, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/noticia/Caen-extorsionadores-de-alcaldes-de-Michoacan-20131205-0150.html>

⁷⁷ Adán García, “Ligan a Edil detenido con moches”, en *Reforma*, 30 de abril, 2014.

tanto mediante ataques directos del crimen organizado a la policía municipal⁷⁸ como a través de su cooptación.⁷⁹

Situaciones similares han ocurrido en los procesos electorales y gobiernos locales en muchos otros estados. En Chihuahua, tras una serie de ataques a distintos presidentes municipales y candidatos de la Sierra Tarahumara, entre 2010 y 2016, el crimen organizado se infiltró en los gobiernos locales, exigió contratos de obra pública, colocó a sus familiares y amigos en la nómina de los ayuntamientos, impuso a directores de seguridad pública y desmanteló a corporaciones policiales municipales.⁸⁰ En Morelos, los alcaldes igualmente han sido víctimas de violencia letal del crimen organizado cuando se han negado a pagar

⁷⁸ *El Economista*, “Renuncian todos los policías de municipio de Michoacán”, 2 de enero, 2013, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Renuncian-todos-los-policias-de-municipio-de-Michoacan-20130102-0012.html>

⁷⁹ *Animal Político*, “A la cárcel, 20 policías municipales de Michoacán por nexos con el crimen organizado”, 26 de enero, 2014, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2014/01/la-carcel-20-policias-municipales-de-michoacan-por-nexos-con-el-crimen-organizado>

⁸⁰ Miroslava Breach Veldeuca, “Infiltra el narco gobiernos municipales en Chihuahua”, en *La Jornada*, 20 de febrero, 2017, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2017/02/20/estados/031n1est>; Elizabeth Carmona, “Chihuahua, municipios que viven sin policías”, en *Reporte Índigo*, 19 de enero, 2023, disponible en <https://www.reporteindigo.com/reportes/chihuahua-municipios-que-viven-sin-policias-seguridad-publica/>

las cuotas exigidas,⁸¹ entre otras amenazas. En Guerrero, donde se acumula el mayor número de ataques del crimen organizado contra autoridades y partidos políticos a lo largo de casi dos décadas, no sólo se ha consolidado la extorsión a los gobiernos locales, sino que se ha fortalecido su colusión con las organizaciones criminales⁸² —como ocurrió en el caso de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa—, además de que varias corporaciones de la policía municipal han quedado desmanteladas por completo, tanto por su colaboración con los GCO como por su debilitamiento ante los ataques armados directos en su contra.⁸³ Como estos casos muestran, el proceso es muy similar y se repite una y otra vez, administración tras administración: autoridades y personas candidatas

⁸¹ David Fuentes, “En Morelos todos pagan extorsión... hasta los alcaldes”, en *Proceso*, 6 de mayo, 2022, disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/5/6/en-morelos-todos-pagan-extorsion-hasta-los-alcaldes-285507.html>

⁸² Juan Manuel Molina, “Alcaldes extorsionados y otros más con nexos, los informes de Seguridad en Guerrero”, en *El Sol de Acapulco*, 8 de marzo, 2023, disponible en <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/local/estado/alcaldes-extorsionados-y-otros-mas-con-nexos-los-informes-de-seguridad-en-guerrero-9736340.html>

⁸³ *Animal Político*, “Municipio en Guerrero se queda sin sus policías por la inseguridad”, 6 de diciembre, 2011, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2011/12/municipio-en-guerrero-se-queda-sin-sus-policias-por-la-inseguridad>; *El Universal*, “Municipio de Guerrero se queda sin policías”, en *Vanguardia*, 22 de septiembre, 2015, disponible en <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/2895944-municipio-de-guerrero-se-queda-sin-policias-MQVG2895944>

atacadas y electorado amenazado o coercionado, seguido de administraciones saqueadas y policías locales debilitadas y cooptadas. Como se presenta a continuación, esta serie de controles políticos están relacionados con los controles económicos y sociales que los habitantes de cientos de municipios mexicanos padecen de manera directa e indirecta.

Estrategias de control económico

La extorsión y los sectores en los que este delito se ha manifestado han aumentado significativamente. Por un lado, los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública revelan que la tasa de extorsión por cada 100,000 habitantes se ha elevado de 4.95 a 7.87. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta de Victimización a Empresas (ENVE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la extorsión fue el principal delito que enfrentaron los negocios en México, con 1,744 delitos de extorsión por cada 10,000 unidades económicas, siendo éste el más frecuente en 22 de las 32 entidades federativas. Como lo señala Martínez,⁸⁴

⁸⁴ María T. Martínez Trujillo, "Extorsión y cobro de piso: la protección que inquieta", en *Nexos*, 13 de diciembre, 2021, disponible en <https://seguridad.nexos.com.mx/extorsion-y-cobro-de-piso-la-proteccion-que-inquieta/>

lo que se vive en México es mucho más complejo que una llamada telefónica que, aunque amenazante y coercitiva, no se repite en el tiempo (extorsión). Por el contrario, lo que muchas comunidades viven es el fenómeno de *cobro de piso*, en el que el extorsionador establece una interacción repetida con la víctima a cambio de un beneficio económico, exigiendo, con frecuencia, un pago mayor al hacer uso de la fuerza y constantemente modificando los términos que se plantearon inicialmente.

Los ejemplos sobre este fenómeno son diversos. Destaca la extorsión a los productores, empacadores y empresas procesadoras de limón en Michoacán.⁸⁵ Sin embargo, el crimen organizado va más allá de la exigencia de cuotas. También fija el precio del producto y los días en que se puede cortar el limón. En respuesta, productores y cortadores han parado actividades, a lo que los GCO han respondido con violencia, incluyendo la quema de vehículos.⁸⁶ Situaciones similares de extorsión y control de precios han ocurrido en otros mercados —desde productos agrícolas,

⁸⁵ Carlos Arrieta, “La extorsión a limoneros en Michoacán no para”, en *El Universal*, 16 de enero, 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/la-extorsion-a-limoneros-en-michoacan-no-para/>

⁸⁶ Benito Jiménez, “Resienten limoneros extorsión de crimen”, en *Reforma*, 21 de agosto, 2023.

otros comestibles y hasta la cerveza—⁸⁷ alcanzando incluso a la industria farmacéutica⁸⁸ y a empresas de internet y telefonía.⁸⁹ Más allá de la extorsión y la regulación de la producción económica, el crimen organizado también ha buscado aprovecharse de la extracción de recursos naturales y reeditar con los mismos. Está el caso de las

⁸⁷ Dalia Martínez, “Controla el crimen organizado la siembra de papaya en Tierra Caliente de Michoacán”, en *El Sol de Morelia*, 26 de agosto, 2023, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/controla-el-crimen-organizado-la-siembra-de-papaya-en-tierra-caliente-de-michoacan-10597685.html>; Claudia González, “Extorsiones de ‘La Familia Michoacana’ golpean a floricultores en Edomex”, en *El Universal*, 14 de diciembre, 2023, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/edomex/familia-michoacana-somete-a-floricultores-del-edomex/>; Jorge Martínez, “‘La Familia Michoacana’ castigaba hasta la infidelidad en Texcaltitlán”, en *Milenio*, 18 de diciembre, 2023, disponible en <https://www.milenio.com/policia/la-familia-michoacana-castigaba-hasta-la-infidelidad-en-texcaltitlan/>; *Milenio*, “La venta de cerveza está controlada por el crimen organizado en Taxco”, 30 de diciembre, 2023, disponible en <https://www.milenio.com/videos/estados/venta-cerveza-controlada-crimen-organizado-taxco/>; Javier Trujillo, “En Guerrero, ‘Familia Michoacana’ impone impuesto predial a productos de la canasta básica”, en *Milenio*, 12 de enero, 2024, disponible en <https://www.milenio.com/estados/familia-michoacana-impone-cuotas-canasta-basica-guerrero>

⁸⁸ Carlos Arrieta, “Controla crimen venta de medicinas en Michoacán”, en *El Universal*, 16 de enero, 2024, disponibles en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/controla-crimen-venta-de-medicinas-en-michoacan/>

⁸⁹ *Reforma*, “Obliga crimen organizado en Michoacán a usar sus servicios de internet pirata”, en *Vanguardia*, 30 de diciembre, 2023, disponible en <https://vanguardia.com.mx/noticias/obliga-crimen-organizado-en-michoacan-a-usar-sus-servicios-de-internet-pirata-AH10605522#:~:text=El%20crimen%20organizado%20instal%C3%B3%20dos,sus%20servicios%20de%20internet%20pirata>

tomas clandestinas en gasoductos de Petróleos Mexicanos (Pemex).⁹⁰ Asimismo, estos grupos han empezado a controlar la tala clandestina,⁹¹ lo cual ya ha surtido efectos importantes en el medio ambiente, incluyendo la migración de la mariposa monarca.⁹²

Como se ha señalado, la gobernanza criminal incluye estrategias violentas y no violentas dentro de cada grupo de controles y éste es el caso de los de tipo económico, mediante los cuales los GCO proveen bienes y servicios. Durante la pandemia por COVID-19, esta estrategia fue claramente visibilizada cuando los grupos criminales repartieron despensas en al menos 10 de las 32 entidades del país. Además, casi un cuarto de la población mexicana reportó haber observado la entrega de comida o de préstamos por parte de las organizaciones criminales durante

⁹⁰ Benito Jiménez, “‘Brinca’ gaschicol también a Oaxaca”, en *Reforma*, 9 de enero, 2023.

⁹¹ Angélica Enciso L., “Controla el crimen organizado la tala clandestina: Conafor”, en *La Jornada*, 9 de enero, 2024, disponible en <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/01/08/sociedad/controla-el-crimen-organizado-la-tala-clandestina-conafor-1286#:~:text=La%20tala%20clandestina%20est%C3%A1%20asociada,un%20reporte%20de%20la%20Comisi%C3%B3n>

⁹² Ricardo Guadarrama, “Crimen organizado y tala ilegal ahuyentan a la mariposa monarca en Jiquipilco, Edomex”, en *El Financiero*, 12 de enero, 2024, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2024/01/12/crimen-organizado-y-tala-ilegal-ahuyentan-a-la-mariposa-monarca-en-jiquipilco-edomex/#:~:text=La%20delincuencia%20organizada%20que%20opera,de%2060%20a%2070%20hect%C3%A1reas>

la pandemia.⁹³ Las festividades —como el día de la madre⁹⁴ o el día de los Reyes Magos—⁹⁵ también son aprovechadas por estas organizaciones para proveer recursos a las comunidades, en un esfuerzo tanto de ganar legitimidad como de mostrar su capacidad y poder. En ese sentido, este tipo de estrategias de provisión deben entenderse en conjunto con los controles sociales del crimen organizado con los que, justamente, buscan ganar una base social más amplia que les informe y proteja.

Estrategias de control social

Como en el caso de la dimensión política de la gobernanza criminal en México, su aspecto social también ha sobresalido por ataques letales de alto perfil, aunque con víctimas de otros ámbitos —tales como periodistas, activistas y líderes religiosos—, quienes no sólo son canales cruciales de información a nivel local, sino de movilización en sus comunidades. Al respecto, los ataques contra los

⁹³ Sandra Ley *et al.*, “Criminal governance amid the COVID-19 pandemic in Mexico”, Documento de trabajo, México Evalúa-University College Dublin-Georgetown University.

⁹⁴ Ashley Pechinski, “Feliz Día de las Madres les desea su buen vecino El Mencho”, en *Insight Crime*, 14 de mayo, 2021, disponible en <https://insightcrime.org/es/noticias/feliz-dia-madres-desea-vecino-mencho/>

⁹⁵ Rubí Bobadilla, “Entrega el cartel juguetes en Mazamitla por Día de Reyes”, en *El Informador*, 7 de enero, 2024, disponible en <https://www.informador.mx/jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Entrega-el-cartel-juguetes-en-Mazamitla-por-Dia-de-Reyes-20240107-0090.html>

periodistas en México han ido al alza con 138 asesinatos desde el inicio de la guerra contra las drogas en 2006⁹⁶ y casi 70 líderes de la Iglesia católica han sido ejecutados desde 2006.⁹⁷ Más aún, tan sólo en 2022, 45 personas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente fueron asesinadas en el territorio nacional.⁹⁸

En lo que refiere a la movilización de la población y el control que el crimen organizado tiene al respecto, es relevante señalar dos aspectos adicionales. Por un lado, están los esfuerzos de los GCO por limitar aquellas luchas ciudadanas que exigen justicia y rendición de cuentas, como es el caso de madres buscadoras amenazadas y atacadas por estos grupos.⁹⁹ Por otro lado, también destaca la movilización que el propio crimen organizado ha generado para que comunidades bajo su control se manifiesten

⁹⁶ Artículo 19, “Periodistas asesinados en México”, 2023, disponible en <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>

⁹⁷ Georgina Hernández, “Cada año, dos sacerdotes son asesinados en México”, en *IMER Noticias*, 12 de junio, 2023, disponible en <https://noticias.imer.mx/blog/cada-ano-dos-sacerdotes-son-asesinados-en-mexico/>

⁹⁸ Arturo Rojas, “México, en tercer lugar con más asesinatos de defensores de DH”, en *El Economista*, 5 de abril, 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-en-3er-lugar-con-mas-asesinatos-de-defensores-de-DH-20230405-0018.html>

⁹⁹ La Lista, “La-Lista de las madres buscadoras que han sido asesinadas en este sexenio”, en *La Lista*, 7 de octubre, 2022, disponible en <https://la-lista.com/listas/2022/10/07/la-lista-de-las-madres-buscadoras-que-han-sido-asesinadas-en-este-sexenio>

a su favor, como ha ocurrido en Chiapas,¹⁰⁰ Michoacán¹⁰¹ y Sinaloa,¹⁰² entre otras entidades del país. Adicionalmente, como ya se mencionó, la pandemia por COVID-19 en México creó oportunidades para aumentar el control de los GCO sobre el movimiento en las comunidades, mediante la imposición de toques de queda y castigos físicos por salir de casa —actos que poco más del 10% de la población reporta haber visto durante 2020—.¹⁰³ A esto se añade que la violencia del crimen organizado ha generado desplazamientos masivos, fenómeno que permite a los GCO operar con mayor libertad.

Entre los controles sociales del crimen organizado destaca también la imposición de reglas de convivencia. En el caso de Texcaltitlán, Estado de México, sus habitantes se rebelaron en contra de la Familia Michoacana por el

¹⁰⁰ El Universal, “Otra vez en Chiapas: con banderas y globos reciben a caravana del Cártel de Sinaloa”, en *El Universal*, 13 de enero, 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/otra-vez-en-chiapas-con-banderas-y-globos-reciben-a-caravana-del-cartel-de-sinaloa/>

¹⁰¹ Expansión, “Una marcha popular reclama en Michoacán que ‘La Familia’ no se disuelva”, 31 de enero, 2011, disponible en <https://expansion.mx/nacional/2011/01/31/una-marcha-popular-reclama-en-michoacan-que-la-familia-no-se-disuelva>

¹⁰² Luis P. Beauregard, “Marcha en apoyo de El Chapo”, en *El País*, 26 de febrero, 2014, disponible en https://elpais.com/internacional/2014/02/27/actualidad/1393477842_177605.html

¹⁰³ Sandra Ley *et al.*, *op. cit.*

cobro de altas cuotas de protección. Sin embargo, este caso mostró que la capacidad de la gobernanza criminal en el municipio no se limitaba a la esfera económica, ya que permeaba en el día a día de los habitantes con profundos controles sociales. Entre otras cosas, el grupo criminal prohibió las relaciones extramaritales, tanto para hombres como para mujeres.¹⁰⁴

En resumen, actualmente, la lucha de las organizaciones criminales ya no es por las rutas del narcotráfico. Otros mercados criminales se volvieron igualmente valiosos y en su intento por controlarlos, mientras luchaban también contra el Estado, la violencia alcanzó niveles sin precedentes. Hoy, los GCO tienen intereses políticos, para controlar tanto instituciones de seguridad y justicia como recursos financieros públicos; intereses económicos, que trascienden los mercados ilegales para expandir sus ganancias y afianzar su control territorial, e intereses sociales, para el establecimiento de reglas a nivel local que les permitan ganarse la lealtad y la disciplina de comunidades enteras para su mayor protección.

¹⁰⁴ Jorge Martínez, *op. cit.*

Violencia criminal, elecciones y comportamiento electoral

Los procesos de violencia y control territorial anteriormente descritos tienen efectos visibles y tangibles en el comportamiento político de los votantes y la ciudadanía en general a lo largo del proceso electoral. En esta sección se examinan tales consecuencias, recorriendo los distintos papeles y tareas del votante, así como sus afectaciones en contextos violentos, desde la organización de las elecciones hasta el ejercicio del voto y la expresión de sus preferencias el día de la elección.

Organización de elecciones en contextos de violencia criminal

Después de una larga historia de elecciones parcialmente libres, la creación de autoridades electorales independientes fue una transformación institucional crucial que contribuyó a la transición a la democracia en México. Un cambio importante en este sentido fue la participación de ciudadanos seleccionados al azar para recibir y contar

los votos. Desde 1996, miles de votantes son preseleccionados al comienzo de cada ciclo electoral para recibir capacitación que los preparará para organizar y supervisar los procesos electorales del país.

Durante la última década, el aumento sin precedentes de la violencia criminal se ha convertido en un obstáculo importante para las autoridades electorales. Uno de los retos incluye poder contactar a las personas seleccionadas para ser funcionarias de casilla, debido a los desplazamientos masivos de familias enteras ante la violencia del crimen organizado.¹⁰⁵ Frente a esta situación, la autoridad electoral puede sustituir a aquellas personas inicialmente seleccionadas para ser funcionarias de casilla e invitar a otras más; sin embargo, la evidencia indica que la violencia también ha afectado la decisión individual de aceptar dichas invitaciones. De acuerdo con Cantú y Ley,¹⁰⁶ los aumentos en la actividad criminal en un municipio dado están asociados con la disminución en el porcentaje de invitaciones aceptadas, es decir, la violencia del crimen

¹⁰⁵ Brenda G. Pérez Vázquez *et al.*, “Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México: Informe 2018” en *CMDPDH*, 2019, disponible en https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh_episodios_de_desplazamiento_interno_forzado_en_mexico_informe.pdf

¹⁰⁶ Francisco Cantú y Sandra Ley, *op. cit.*

organizado hace que el reclutamiento de funcionarios de casilla sea más desafiante y difícil.

En un país con un pasado autoritario, la participación de los ciudadanos en la organización y la supervisión electoral es crucial para mantener y generar la confianza de los votantes en el proceso político. El papel y las tareas que desempeñan las personas funcionarias de casilla son fundamentales para contener la búsqueda del crimen organizado por imponer sus preferencias políticas. Resulta, por lo tanto, crucial proteger esta figura, particularmente en contextos de violencia criminal, para seguir salvaguardando la calidad de la democracia.

Participación electoral

Como se ha discutido en secciones anteriores, las elecciones son excelentes oportunidades para que los grupos criminales se reorganicen y busquen dar forma al gobierno, a sus integrantes y a las políticas públicas. Una de las modalidades en que los GCO pueden intentar influir en la política es mediante el uso de la violencia destinada a intimidar o eliminar al grupo opuesto y desmovilizar a aquéllos con preferencias electorales opuestas. En un esfuerzo por colocar en el poder a su opción política preferida, los grupos criminales pueden amenazar o atacar a:

- a) candidatas y candidatos, para obligarlos a retirarse de

la competencia o tomar represalias si no aceptan ofrecer protección a su grupo criminal; b) personas funcionarias, para obtener concesiones de los partidos políticos y lograr acuerdos de protección con las autoridades gubernamentales, y c) votantes, para obligarlos a votar por alguien en específico. Tal violencia tiene una variedad de consecuencias que reducen la participación electoral.

Primero, los ataques del crimen organizado contra autoridades y partidos reducen los incentivos para que los propios políticos decidan competir en elecciones. La evidencia apunta a que en los lugares con mayor número de ataques contra actores políticos se reduce significativamente el número de candidatos disponibles.¹⁰⁷ Por lo tanto, la violencia reduce también las opciones que los electores tienen disponibles y que podrían persuadirlos de salir el día de la elección a ejercer su voto. Más aún, tales ataques le podrían hacer percibir al votante que es el crimen organizado quien definirá el resultado de la elección y no su voto. De hecho, los municipios con mayor número de ataques exhiben menores niveles de participación electoral.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Aldo F. Ponce, "Violence and electoral competition: criminal organizations and municipal candidates in Mexico", en *Trends in Organized Crime*, vol. 22, 2019, pp. 231-254.

¹⁰⁸ Sandra Ley, *op. cit.*

Segundo, en un contexto de violencia criminal, los propios votantes enfrentan riesgos. Como ya se señaló, en distintos procesos electorales locales en México, el crimen organizado ha amenazado a votantes, dándoles instrucciones sobre por quién votar o vigilándolos afuera de las casillas para monitorear su sufragio. Este tipo de situaciones aumentan aún más los riesgos que perciben los electores, reduciendo los incentivos para salir de sus casas a votar el día de la elección.¹⁰⁹

Tercero, en contextos permeados por violencia criminal, los votantes también suelen exhibir menor satisfacción con la democracia y la confianza política,¹¹⁰ junto con una mayor apatía de las víctimas de crímenes violentos,¹¹¹ lo cual,

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Regina Bateson, "Crime victimization and political participation", en *American Political Science Review*, vol. 106, núm. 3, 2012, pp. 570-587; Luisa R. Blanco, "The impact of crime on trust in institutions in Mexico", en *European Journal of Political Economy*, vol. 32, 2013, pp. 38-55; Miguel Carreras, "The impact of criminal violence on regime legitimacy in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 48, núm. 3, 2013, pp. 85-107.

¹¹¹ Sarah Berens y Mirko Dallendörfer, "Apathy or anger? How crime experience affects individual vote intention in Latin America and the Caribbean", en *Political Studies*, vol. 67, núm. 4, 2019, pp. 1010-1033.

en conjunto, también afecta negativamente su participación electoral.¹¹²

Una vez más, el impacto negativo de la violencia criminal en la participación electoral es una mala noticia para la democracia. Con el desvanecimiento de la participación ciudadana, el crimen organizado tiene aún más posibilidad de afianzar sus lazos con el Estado. La merma del eslabón ciudadano en las distintas etapas del proceso electoral, que ocurre en paralelo con los esfuerzos del crimen organizado por controlar la vida social de las comunidades y generar disciplina, lealtad y obediencia a su favor, abona aún más a la expansión de la zona gris de la criminalidad.

Campañas, voto y preferencias electorales

Dados los efectos negativos que la violencia criminal tiene en la participación electoral, una preocupación recurrente refiere a la capacidad que tienen aquellos votantes que sí deciden participar en la elección para castigar o premiar a las autoridades y a los partidos políticos, según su desempeño en materia de seguridad. En principio, se esperaría que las evaluaciones sobre seguridad tengan

¹¹² Alejandro Trelles y Miguel Carreras, "Bullets and votes: Violence and electoral participation in Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 2, 2012, pp. 89-123.

capacidad de incidir en la definición de las preferencias electorales, ya que se trata de un tema visible, mediático y con profundas consecuencias para la vida diaria. Sin embargo, es preciso decir que hay elementos que complican la influencia del tema de inseguridad en las elecciones. Primero, como se ha discutido, la violencia criminal resulta tanto de los embates entre grupos del crimen organizado como de su confrontación con las fuerzas del Estado. Segundo, en contextos federales, hay distintos niveles de gobierno que desarrollan políticas —no siempre de manera coordinada— que pueden incidir en la evolución del crimen organizado, es decir, la lógica de la violencia criminal responde a múltiples factores. Así, la tarea de premiar o castigar por los resultados de seguridad no es necesariamente fácil para el votante promedio, quien podría no tener claridad o certeza sobre la autoridad o el partido responsable de los eventos de violencia o de la inseguridad en su entorno más inmediato.

Los estudios disponibles sobre el impacto de la violencia criminal en las preferencias electorales encuentran que las y los votantes castigan a los partidos por la violencia criminal sólo bajo condiciones muy específicas o limitadas. En general, los votantes castigan a sus gobernantes sólo cuando la violencia está asociada con el crimen organizado y gobierna el mismo partido en los tres niveles

de gobierno, facilitando así su proceso de atribución de responsabilidades.¹¹³ Adicionalmente, no son las víctimas directas de violencia quienes ejercen tal rendición de cuentas electoral,¹¹⁴ posiblemente porque este grupo es el que más tiende a abstenerse de participar en las elecciones.

Más allá de las capacidades del votante para atribuir responsabilidades y exigir cuentas por ello en las urnas, es preciso reconocer que los mismos procesos de campaña complejizan también tal tarea. Al respecto, una de las grandes incógnitas sobre las campañas políticas en México es la falta de discusión amplia sobre el tema de seguridad en las mismas.¹¹⁵ En gran medida, esto se debe a que, tras un largo periodo de violencia y sin políticas que logren atenderla, los partidos tienden a reducir sus menciones sobre seguridad en las campañas. Más aún, ante la falta de propuestas efectivas para el control de la inseguridad, los partidos corren el riesgo de perder votos

¹¹³ Sandra Ley, *op. cit.*

¹¹⁴ *Ibid.*; Melina Altamirano y Sandra Ley, "Economía, seguridad y corrupción en la elección presidencial de 2018. Temas de campaña y preferencias electorales en México", en *Política y Gobierno*, vol. 27, núm. 2, 2020, pp. 1-39.

¹¹⁵ Oscar M. Pocasangre Meneses, *The political consequences of chronic criminal violence*, tesis doctoral, Columbia University, 2022, p. 358, disponible en <https://doi.org/10.7916/z6az-dj18>

cuando hacen menciones al tema; en todo caso, porque hay ganancias para la oposición.¹¹⁶

El interés del crimen organizado por incidir en la vida política de los municipios mexicanos ha resultado tanto en afectaciones directas como indirectas en los procesos electorales del país. Como se refirió en secciones anteriores, los ataques del crimen organizado para modificar la oferta electoral e influir en los resultados de las elecciones son acciones directas que realizan a lo largo del proceso electoral. En ocasiones, esto conlleva a la (des)mobilización directa del electorado y a la búsqueda por imponer sus preferencias electorales. Lo que esta sección muestra es que, además, hay afectaciones indirectas de la violencia criminal en los distintos aspectos que la ciudadanía desempeña en las elecciones, desde su papel como personas funcionarias de casilla hasta el propio ejercicio de su derecho al voto. Es decir, incluso en aquellos lugares donde el crimen organizado no ha logrado imponer regímenes de gobernanza criminal, la violencia criminal igualmente afecta la participación y las preferencias electorales, dificultando la rendición de cuentas y transformando, así también, la esencia misma de la democracia.

¹¹⁶ *Ibid.*

Conclusión

La violencia de los GCO ha permeado en los elementos más fundamentales de la democracia mexicana: la alternancia política, la descentralización y los gobiernos locales, la participación ciudadana, y la rendición de cuentas por la vía electoral. Primero, frente a la expansión de la competencia partidista, pero sin la construcción de un Estado de derecho, la competencia criminal no sólo ha crecido y se ha traducido en altos niveles de violencia, sino que ha afianzado los lazos entre el Estado y el crimen organizado. Segundo, tal entrelazamiento ha consolidado, a su vez, a los grupos criminales como actores políticos con capacidad de transformar, desde adentro, a las instituciones políticas, así como controlar la esencia misma de la vida en comunidad. Tercero, en cientos de municipios mexicanos, estos procesos han cambiado

de manera profunda algunos de los eslabones fundamentales de las elecciones: la oferta de personas candidatas y sus campañas, los incentivos para ejercer el voto el día de la elección y la posibilidad de expresar preferencias electorales con total libertad y seguridad. Tal ha sido el recorrido de este cuaderno, pero queda mucho más por entender y atender. Por ejemplo, si la capacidad de los grupos criminales para incidir en las candidaturas posiblemente modifica los perfiles de las personas dispuestas a ocupar cargos de elección popular. Asimismo, conforme el crimen organizado saquea los presupuestos municipales, probablemente también se transforma la lógica de la recaudación fiscal y la obra pública.

Ante esta realidad, el arduo trabajo en la construcción de la democracia mexicana, desde lo local, parece desvanecerse. El municipio, cuna de la alternancia partidista, hoy se muestra profundamente debilitado, tanto ante la infiltración del crimen organizado como ante la apuesta por políticas que priorizan el fortalecimiento de fuerzas de seguridad federales. Las amenazas y los ataques directos a la población civil también han mermado la participación ciudadana que históricamente ha sido fundamental para la organización y legitimación de las elecciones en México, desde la instalación de casillas hasta el conteo de

votos. Y ante la multiplicación de contextos violentos, la abstención se convierte en una forma de autoprotección para más votantes, abriendo todavía más la puerta para la entrada del crimen organizado a la vida política de sus comunidades.

El efecto claramente depresivo de la violencia sobre los distintos aspectos característicos de la democracia refuerza la importancia de desarrollar estrategias coordinadas —entre partidos, autoridades de seguridad y autoridades electorales— que prevengan y atiendan la seguridad de personas candidatas, funcionarias y votantes, en sus distintos papeles y etapas del proceso electoral. Pero, ante todo, se necesitan políticas que realmente construyan el Estado de derecho en el país. Sin el desmantelamiento de las redes de protección, que por décadas han sustentado al crimen organizado en el país, poco cambiará y, por el contrario, mucho más será lo que se sacrificará de la vida democrática del país. Sin embargo, la penetración del crimen organizado en las instituciones políticas, a lo largo de la vida democrática de México, significa que su alcance ha sido amplio y ha alcanzado a una diversidad de actores y partidos. Así, los incentivos partidistas por encabezar e implementar la reconstrucción de un verdadero Estado de derecho, a pesar de que tal trabajo revele

los nexos de la política y el crimen, son escasos. La fuerza para hacer esto posible está quizá en el conjunto de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en México, con esfuerzos coordinados y protección diversa, dentro y fuera, que generen la presión suficiente para empezar a desvincular nuestra democracia del crimen organizado y sus intereses políticos.

Bibliografía

Albarracín, Juan, "Criminalized electoral politics in Brazilian urban peripheries", en *Crime, Law and Social Change*, vol. 69, 2018, pp. 553-575.

Altamirano, Melina y Sandra Ley, "Economía, seguridad y corrupción en la elección presidencial de 2018. Temas de campaña y preferencias electorales en México", en *Política y Gobierno*, vol. 27, núm. 2, 2020.

Animal Político, "Municipio en Guerrero se queda sin sus policías por la inseguridad", 6 de diciembre, 2011, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2011/12/municipio-en-guerrero-se-queda-sin-sus-policias-por-la-inseguridad>

_____, "A la cárcel, 20 policías municipales de Michoacán por nexos con el crimen organizado", 26 de enero, 2014, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2014/01/>

la-carcel-20-policias-municipales-de-michoacan-por-nexos-con-el-crimen-organizado

Arias, Enrique D., "The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, núm. 2, 2006.

_____, *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

Aristegui Noticias, "Asesinan a mujer policía frente a su hija en Tijuana", 20 de octubre, 2023, disponible en <https://aristeguinoticias.com/2010/mexico/asesinan-a-mujer-policia-frente-a-su-hija-en-tijuana/>

Arrieta, Carlos, "Controla crimen venta de medicinas en Michoacán", en *El Universal*, 16 de enero, 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/controla-crimen-venta-de-medicinas-en-michoacan/>

_____, "La extorsión a limoneros en Michoacán no para", en *El Universal*, 16 de enero, 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/la-extorsion-a-limoneros-en-michoacan-no-para/>

Artículo 19, "Periodistas asesinados en México"; 2023, disponible en <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>

Astorga, Luis y David A. Shirk, "Drug trafficking organizations and counter-drug strategies in the US-Mexican context", en *USMEX*, WP 10-01, 2010, disponible en <https://escholarship.org/content/qt8j647429/qt8j647429.pdf>

Atuesta, Laura H. y Aldo F. Ponce, "Meet the Narco: increased competition among criminal organizations and the explosion of violence in Mexico", en *Global Crime*, vol. 18, núm. 4, 2017.

Aviña, Alexander, "A War Against Poor People: Dirty Wars and Drug Wars in 1970s Mexico", en Jaime M. Pensado y Enrique C. Ochoa (eds.), *Mexico Beyond 1968*, Palo Alto, Stanford University Press, 2018.

Bagley, Bruce, "Carteles de la Droga: De Medellín a Sinaloa", en *Criterios*, vol. 4, núm. 1, 2011.

Barnes, Nicholas, "Criminal politics: An integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence", en *Perspectives on Politics*, vol. 15, núm. 4, 2017, pp. 967-987.

Bateson, Regina, "Crime victimization and political participation", en *American Political Science Review*, vol. 106, núm. 3, 2012.

Beauregard, Luis P., "Marcha en apoyo de El Chapo", en *El País*, 26 de febrero, 2014, disponible en https://elpais.com/internacional/2014/02/27/actualidad/1393477842_177605.html

Bejarano, Raúl, "Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México", en *Política y Gobierno*, vol. 28, núm. 1, 2021.

Beltrán, Adriana, "The captive state: organized crime and human rights in Latin America", en *WOLA*, 28 de febrero, 2008, disponible en <https://www.wola.org/analysis/the-captive-state-organized-crime-and-human-rights-in-latin-america/>

Berens, Sarah y Mirko Dallendörfer, "Apathy or anger? How crime experience affects individual vote intention in Latin America and the Caribbean", en *Political Studies*, vol. 67, núm. 4, 2019.

Blanco, Luisa R., "The impact of crime on trust in institutions in Mexico", en *European Journal of Political Economy*, vol. 32, 2013.

Bobadilla, Rubí, "Entrega el cartel juguetes en Mazamitla por Día de Reyes", en *El Informador*, 7 de enero, 2024, disponible en <https://www.informador.mx/jalisco/>

Seguridad-en-Jalisco-Entrega-el-cartel-juguetes-en-Mazamitla-por-Dia-de-Reyes-20240107-0090.html

Breach Velducea, Miroslava, "Infiltra el narco gobiernos municipales en Chihuahua", en *La Jornada*, 20 de febrero, 2017, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2017/02/20/estados/031n1est>

Calderón, Gabriela *et al.*, "The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, 2015.

Cantú, Francisco y Sandra Ley, "Poll Worker Recruitment: Evidence from the Mexican Case", en *Election Law Journal*, vol. 16, núm. 4, 2017.

Carmona, Elizabeth, "Chihuahua, municipios que viven sin policías", en *Reporte Índigo*, 19 de enero, 2023, disponible en <https://www.reporteindigo.com/reporte/chihuahua-municipios-que-viven-sin-policias-seguridad-publica/>

Carreras, Miguel, "The impact of criminal violence on regime legitimacy in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 48, núm. 3, 2013.

Sandra Ley

Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1971.

Data Cívica, "Votar entre Balas", 2023, disponible en <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

Durán-Martínez, Angélica, *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

El Economista, "Renuncian todos los policías de municipio de Michoacán", 2 de enero, 2013, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Renuncian-todos-los-policias-de-municipio-de-Michoacan-20130102-0012.html>

El Universal, "Municipio de Guerrero se queda sin policías", en *Vanguardia*, 22 de septiembre, 2015, disponible en <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/2895944-municipio-de-guerrero-se-queda-sin-policias-MQVG2895944>

_____, "Otra vez en Chiapas: con banderas y globos reciben a caravana del Cártel de Sinaloa", 13 de enero, 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/otra-vez-en-chiapas-con-banderas-y-globos-reciben-a-caravana-del-cartel-de-sinaloa/>

Enciso L., Angélica, "Controla el crimen organizado la tala clandestina: Conafor", en *La Jornada*, 9 de enero, 2024, disponible en <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/01/08/sociedad/controla-el-crimen-organizado-la-tala-clandestina-conafor-1286#:~:text=La%20tala%20clandestina%20est%C3%A1%20asociada,un%20reporte%20de%20la%20Comisi%C3%B3n>

English, T. J., *The Havana Mob: Gangsters, Gamblers, Showgirls and Revolutionaries in 1950s Cuba*, Edimburgo y Londres, Mainstream Publishing, 2007.

Espinosa, Valeria y Donald B. Rubin, "Did the military interventions in the Mexican drug war increase violence?", en *The American Statistician*, vol. 69, núm. 1, 2015.

Expansión, "Una marcha popular reclama en Michoacán que 'La Familia' no se disuelva", 31 de enero, 2011, disponible en <https://expansion.mx/nacional/2011/01/31/una-marcha-popular-reclama-en-michoacan-que-la-familia-no-se-disuelva>

Fuentes, David, "En Morelos todos pagan extorsión... hasta los alcaldes", en *Proceso*, 6 de mayo, 2022, disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/5/6/en-morelos-todos-pagan-extorsion-hasta-los-alcaldes-285507.html>

Gambetta, Diego, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Boston, Harvard University Press, 1996.

_____, *Codes of the underworld: How criminals communicate*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

García, Adán, "'Baja' el narco a candidato", en *Reforma*, 16 de octubre, 2011.

_____, "Dejan contienda 51 en Michoacán", en *Reforma*, 17 de octubre, 2011.

_____, "Ligan a Edil detenido con moches", en *Reforma*, 30 de abril, 2014.

González, Claudia, "Extorsiones de 'La Familia Michoacana' golpean a floricultores en Edomex", en *El Universal*, 14 de diciembre, 2023, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/edomex/familia-michoacana-somete-a-floricultores-del-edomex/>

Grillo, Ioan, *El Narco: inside Mexico's criminal insurgency*, New York, Bloomsbury Publishing, 2012.

Guadarrama, Ricardo, "Crimen organizado y tala ilegal ahuyentan a la mariposa monarca en Jiquipilco, Edomex",

en *El Financiero*, 12 de enero, 2024, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2024/01/12/crimen-organizado-y-tala-ilegal-ahuyentan-a-la-mariposa-monarca-en-jiquipilco-edomex/#:~:text=La%20delincuencia%20organizada%20que%20opera,de%2060%20a%2070%20hect%C3%A1reas>

Guerrero, Eduardo, *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey, 7th North American Forum*, México, Lantia Consultores, 2011.

Hagan, Frank E., "The organized crime continuum: a further specification of a new conceptual model", en *Criminal Justice Review*, vol. 8, núm. 2, 1983.

Hernández, Georgina, "Cada año, dos sacerdotes son asesinados en México", en *IMER Noticias*, 12 de junio, 2023, disponible en <https://noticias.imer.mx/blog/cada-ano-dos-sacerdotes-son-asesinados-en-mexico/>

Holland, Bradley E. y Viridiana Ríos, "Informally governing information: How criminal rivalry leads to violence against the press in Mexico", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, núm. 5, 2017.

Sandra Ley

Jiménez, Benito, "Resienten limoneros extorsión de crimen", en *Reforma*, 21 de agosto, 2023.

_____, "'Brinca' gaschicol también a Oaxaca", en *Reforma*, 9 de enero, 2023.

Kasfir, Nelson, "Rebel Governance-Constructing a Field of Inquiry: Definitions, Scope, Patterns, Order, Causes", en Ana Arjona, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel governance in civil war*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

La Jornada, "Cien de 113 alcaldes michoacanos pagan cuotas a caballeros templarios", 10 de noviembre, 2013, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2013/11/10/estados/024n1est>

La Lista, "La-Lista de las madres buscadoras que han sido asesinadas en este sexenio", 7 de octubre, 2022, disponible en <https://la-lista.com/listas/2022/10/07/la-lista-de-las-madres-buscadoras-que-han-sido-asesinadas-en-este-sexenio>

Lessing, Benjamin, *Making peace in drug wars: Crackdowns and cartels in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

_____, "Conceptualizing criminal governance," en *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 3, 2021.

Ley, Sandra, "Electoral Accountability in the Midst of Criminal Violence: Evidence from Mexico," en *Latin American Politics and Society*, vol. 59, núm. 1, 2017.

_____, "To vote or not to vote: how criminal violence shapes electoral participation," en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 62, núm. 9, 2018.

_____ *et al.*, *Criminal governance amid the COVID-19 pandemic in Mexico*, documento de trabajo, México Evalúa-University College Dublin-Georgetown University.

Ley, Sandra *et al.*, "Indigenous resistance to criminal governance: why regional ethnic autonomy institutions protect communities from narco rule in Mexico," en *Latin American Research Review*, vol. 54, núm. 1, 2019.

Magaloni, Beatriz *et al.*, "Killing in the slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro," en *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 2, 2020.

Magaloni, Beatriz *et al.*, "Living in Fear: the Dynamics of Extortion in Mexico's Drug War", en *Comparative Political Studies*, vol. 53, núm. 7, 2020.

Martínez, Dalia, "Controla el crimen organizado la siembra de papaya en Tierra Caliente de Michoacán", en *El Sol de Morelia*, 26 de agosto, 2023, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/controla-el-crimen-organizado-la-siembra-de-papaya-en-tierra-caliente-de-michoacan-10597685.html>

Martínez, Jorge, "'La Familia Michoacana' castigaba hasta la infidelidad en Texcaltitlán", en *Milenio*, 18 de diciembre, 2023, disponible en <https://www.milenio.com/policia/la-familia-michoacana-castigaba-hasta-la-infidelidad-en-texcaltitlan>

Martínez Trujillo, María T., "Extorsión y cobro de piso: la protección que inquieta", en *Nexos*, 13 de diciembre, 2021, disponible en <https://seguridad.nexos.com.mx/extorsion-y-cobro-de-piso-la-proteccion-que-inquieta/>

Mayen, Baruc, "Sicarios ejecutaron al jefe de la Policía de Linares, en Nuevo León", en *Infobae*, 30 de junio, 2023, disponible en <https://www.infobae.com/mexico/2023/06/30/sicarios-ejecutaron-al-jefe-de-la-policia-de-linares-en-nuevo-leon/>

Milenio, "La venta de cerveza está controlada por el crimen organizado en Taxco", 30 de diciembre, 2023, disponible en <https://www.milenio.com/videos/estados/venta-cerveza-controlada-crimen-organizado-taxco>

Molina, Juan Manuel, "Alcaldes extorsionados y otros más con nexos, los informes de Seguridad en Guerrero" en *El Sol de Acapulco*, 8 de marzo, 2023, disponible en <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/local/estado/alcaldes-extorsionados-y-otros-mas-con-nexos-los-informes-de-seguridad-en-guerrero-9736340.html>

Moncada, Eduardo, *Resisting Extortion: Victims, Criminals, and States in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2022.

Monroy, Jorge, "Caen extorsionadores de alcaldes de Michoacán", en *El Economista*, 5 de diciembre, 2013, disponible en <https://www.economista.com.mx/noticia/Caen-extorsionadores-de-alcaldes-de-Michoacan-20131205-0150.html>

Olson, Mancur, "Dictatorship, democracy, and development", en *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, 1993.

Pechinski, Ashley, "Feliz Día de las Madres les desea su buen vecino El Mencho", en *Insight Crime*, 14 de mayo,

2021, disponible en <https://insightcrime.org/es/noticias/feliz-dia-madres-desea-vecino-mencho/>

Pérez Vázquez, Brenda G. *et al.*, "Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México: Informe 2018" en *CMDPDH*, 2019, disponible en https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh_episodios_de_desplazamiento_interno_forzado_en_mexico_informe.pdf

Phillips, Brian J., "How does leadership decapitation affect violence? The case of drug trafficking organizations in Mexico", *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2, 2015.

Pocasangre Meneses, Oscar M., *The political consequences of chronic criminal violence*, tesis doctoral, Columbia University, 2022, disponible en <https://doi.org/10.7916/z6az-dj18>

Ponce, Aldo F., "Violence and electoral competition: criminal organizations and municipal candidates in Mexico", en *Trends in Organized Crime*, vol. 22, 2019.

Reforma, "Frenan candidaturas por miedo al narco", 29 de septiembre, 2011.

_____, "Matan a edil michoacano", 2 de noviembre, 2011.

_____, "Amenazan a votantes", 13 de noviembre, 2011.

_____, "Obliga crimen organizado en Michoacán a usar sus servicios de internet pirata", en *Vanguardia*, 30 de diciembre, 2023, disponible en <https://vanguardia.com.mx/noticias/obliga-crimen-organizado-en-michoacan-a-usar-sus-servicios-de-internet-pirata-AH10605522#:~:text=El%20crimen%20organizado%20instal%C3%B3%20dos,sus%20servicios%20de%20internet%20pirata>

Reuter, Peter, *Disorganized crime: The economics of the visible hand*, Cambridge, MIT Press, 1983.

Rojas, Arturo, "México, en tercer lugar con más asesinatos de defensores de DH", en *El Economista*, 5 de abril, 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-en-3er-lugar-con-mas-asesinatos-de-defensores-de-DH-20230405-0018.html>

Rubin, Paul H., "The Economic Theory of the Criminal Firm", en Simon Rottenberg (ed.), *The Economics of Crime and Punishment*, Washington D. C., American Enterprise Institute, 1973.

Sáenz-Rovner, Eduardo, *The Cuban Connection: Drug Trafficking, Smuggling, and Gambling in Cuba from the 1920s to*

the Revolution, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2008.

Skarbek, David, *The social order of the underworld: How prison gangs govern the American penal system*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Snyder, Richard y Angélica Durán-Martínez, "Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets", *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, 2009, pp. 253-273.

Trejo, Guillermo, *Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

_____, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, "Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies", en *Journal of Peace Research*, vol. 55, núm. 6, 2018.

Trejo, Guillermo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México*, México, Debate, 2022.

Trelles, Alejandro y Miguel Carreras, "Bullets and votes: Violence and electoral participation in Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 2, 2012.

Trudeau, Jessie, "Machine Gun Politics: Why Politicians Cooperate with Criminal Groups", en *APSA Preprints*, 2022.

Trujillo, Javier, "En Guerrero, 'Familia Michoacana' impone impuesto predial a productos de la canasta básica", en *Milenio*, 12 de enero, 2024, disponible en <https://www.milenio.com/estados/familia-michoacana-impone-cuotas-canasta-basica-guerrero>

Varese, Federico, *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Wintrobe, Ronald, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Sobre la autora

Sandra Ley es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Duke, y licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Se especializa en temas relacionados con la violencia criminal, elecciones y comportamiento político.

Actualmente es profesora distinguida de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey e investigadora nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Entre 2023 y 2024 fue coordinadora del Programa de Seguridad de México Evalúa, un centro de pensamiento y análisis de políticas públicas. De 2015 a 2023 se desempeñó como profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos del CIDE. Ha realizado estancias académicas en el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame (2014-15)

y en el Centro de Estudios de Género del Colegio de México (2022-23).

Ha desarrollado también investigación aplicada y de evaluación de políticas públicas relacionadas con temas de seguridad, incluyendo los reportes “Democracia Vulnerada”, “La Otra Militarización”, “Empresas bajo Fuego”, entre otros.

Respecto a su labor como conferencista, cabe destacar que ha sido invitada por diversas instituciones académicas, principalmente de América y Europa. También ha participado como ponente en congresos anuales organizados por diferentes redes de especialistas.

Cuenta con una productiva carrera académica —con más de 20 publicaciones en revistas internacionales— enfocada en la investigación sobre violencia criminal en México y su impacto en el comportamiento político. Junto con Guillermo Trejo, profesor de la Universidad de Notre Dame, es coautora del libro *Votos, Drogas y Violencia. La lógica política de las guerras criminales en México* (publicado en inglés por Cambridge University Press, en 2020, y en español, por Debate, en 2022), reconocido como el mejor libro de la sección Autocracia y Democracia de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA) en 2021.

Ese mismo año, su artículo “High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico”, en coautoría con Guillermo Trejo, recibió mención honorífica de la sección Autocracia y Democracia de APSA. Su artículo “High-risk participation: Demanding peace and justice amid criminal violence” ganó el premio al mejor artículo Nils Petter Gleditsch 2022. Asimismo, en 2020, su artículo “The Welfare State amid Crime: How Victimization and Perceptions of Insecurity Affect Social Policy Preferences in Latin America and the Caribbean”, en coautoría con Melina Altamirano y Sarah Berens, fue galardonado con el premio Seligson del Proyecto de Opinión Pública de América Latina.

48

Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002

22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002
23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

42. **Los debates electorales en la democracia contemporánea. Apuntes para analizar su presencia, función y evolución en las campañas,** Julio Juárez Gámiz, 2021
43. **Democracia y federalismo,** Laura Flamand y Juan C. Olmeda, 2021
44. **Poder judicial y democracia,** Julio Ríos Figueroa, 2022
45. **Democracia y discriminación,** Mónica Maccise Duayhe, 2022
46. **Democracia y confianza,** Julia Isabel Flores, 2023
47. **Cambio climático, crisis ambiental y democracia. Reflexiones sobre gobernanza ambiental en el Antropoceno,** Exequiel Ezcurra, Paula Ezcurra, 2024

48

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE