

VISUAL EXPLAINER

En diciembre de 2021, el gobierno federal de EE. UU. **ofreció** hasta \$20 millones por información que conduzca a la captura de cuatro de los hijos de Joaquín “El Chapo” Guzmán. Luego del arresto y extradición de su padre en 2016, los jóvenes, conocidos colectivamente como “los Chapitos”, se han inmerso en una sangrienta disputa por el control del Cartel de Sinaloa con una facción rival.

La decisión de la administración Biden de ofrecer una recompensa por las cabezas de los hermanos Guzmán, quienes están al mando del Cartel de Sinaloa, es el producto de una larga historia de eliminar capos como objetivo central de la llamada guerra contra las drogas. Pero tras más de quince años de esta “estrategia de descabezamiento”, México sigue sumido en una masiva violencia protagonizada por grupos criminales, que deja más de 30 000 homicidios registrados cada año desde 2017. Se estima que una gran parte de estos asesinatos son el resultado de la **violencia del crimen organizado**.

En total, al menos 543 grupos armados operaban en México entre mediados de 2009 y finales de 2020.

¿Cómo ha contribuido la estrategia de descabezamiento a este estado de cosas? Los datos de Crisis Group demuestran que a medida que los líderes han sido eliminados, la cantidad de **grupos armados** en México ha aumentado. Al menos 543 grupos armados operaban en México entre mediados de 2009 y finales de 2020, la gran mayoría de naturaleza criminal, con algunos grupos de autodefensas y una pequeña porción de organizaciones con una inclinación más política. La geografía de la violencia también ha cambiado: la actividad delictiva ha llegado a nuevas áreas, lo que refleja la creciente diversificación de las fuentes de ingresos ilícitos. A medida que crece el número de grupos que albergan, los municipios tienden a volverse más violentos, lo que sugiere que la tasa de homicidios y la fragmentación criminal están interrelacionadas.

Los desafíos a los que México se enfrenta en su lucha contra la violencia han cambiado de manera fundamental durante la última década, y la política del gobierno también debe cambiar. En lugar de continuar dependiendo tanto de las soluciones militares, el presidente Andrés Manuel López Obrador debe implementar nuevas estrategias enfocadas en proteger a los residentes más vulnerables de las zonas afectadas por la violencia, atacar la corrupción y la colusión, y tratar de resolver las causas específicas del conflicto en las regiones más violentas del país, incluyendo el desarrollo de alternativas económicas lícitas al reclutamiento de grupos armados.

Mapeo del panorama criminal de México

La recopilación de datos precisos sobre los grupos armados mexicanos plantea enormes desafíos prácticos, en gran parte porque informar sobre delitos, normalmente una fuente clave de información, es muy difícil. México es el país más peligroso del hemisferio occidental para los periodistas. La autocensura en zonas de alto conflicto es rampante. Por ejemplo, un periódico de Ciudad Juárez publicó una **carta abierta** a los grupos criminales luego de un ataque en el que murieron miembros de su personal: “Queremos que nos expliquen qué es lo que quieren de nosotros, qué es lo que pretenden que publiquemos o dejemos de publicar, para saber a qué atenernos”.

*“ Queremos que nos expliquen qué es lo que quieren de nosotros, qué es lo que pretenden que publiquemos o dejemos de publicar, para saber a qué atenernos –
Editorial diario El Universo, septiembre de 2010 ”*



Un **acuerdo de 2011** entre algunos medios de comunicación para evitar la difusión de propaganda criminal, uno de los principales medios a través de los cuales pequeños grupos ilegales anuncian su presencia, hace aún más difícil identificar cuántos grupos hay y cuál es su fuerza relativa a través de la prensa convencional. Además, ya que los grupos criminales operan a un nivel cada vez más local, es posible que no reciban cobertura de los principales medios de comunicación estatales o nacionales, a pesar de que juegan un papel crucial en el incremento de la violencia regional.

Para superar estos problemas, Crisis Group desarrolló una base de datos sobre grupos criminales en México basándose en “narcoblogs”, sitios web de periodismo ciudadano dedicados a rastrear las actividades de los grupos criminales involucrados en el narcotráfico. Éstos tienen una serie de ventajas en relación con los medios tradicionales en el monitoreo de grupos criminales. Los colaboradores de los narcoblogs suelen ser anónimos, y los sitios se basan en una combinación de informes, agregados de prensa e información recaudada directamente de los ciudadanos, lo que los hace menos propensos a la autocensura. Cuando fue necesario, Crisis Group complementó estos datos con información de la prensa convencional relacionada con los orígenes y las alianzas de los grupos. La metodología utilizada para desarrollar este conjunto de datos se describe [aquí](#).

Número de grupos armados en México 2010-2020



FUENTE: INTERNATIONAL CRISIS GROUP

La conclusión mencionada anteriormente de que 543 grupos armados (solo una parte de los cuales estaban activos en un determinado momento) operaban en México entre mediados de 2009 y 2020 se basó en información del blog Borderland Beat. Al desglosar aún más los datos, Crisis Group descubrió que la cantidad de grupos criminales en México se ha más que duplicado de 76 a 205 entre 2010 (el primer año completo de datos) y finales de 2020. Estos grupos criminales varían mucho en tamaño y alcance. La Administración para el Control de Drogas estadounidense (DEA) solo ha reconocido a **nueve** de estos grupos como principales organizaciones de narcotráfico. **Al menos** cinco de éstas ya no operan como entidades unificadas.

De los otros grupos identificados en la base de datos (es decir, grupos que no son grandes organizaciones de narcotráfico), 212 se alinean con una organización más grande, aunque estas conexiones suelen ser inestables. En la mayoría de los casos, estas células son bandas locales a las que los grupos más grandes proporcionan recursos, o son subgrupos especializados que operan de forma semiindependiente de la jerarquía de un grupo mayor. Hacerles seguimiento a estos grupos es particularmente importante ya que con frecuencia se enfrentan entre ellos, cambian de bando o se convierten en grupos independientes. Con 70 células pasadas y actuales, en los datos recogidos por Crisis Group, el Cartel de Sinaloa tiene, de lejos, la mayoría de estos subgrupos; de hecho, a menudo se le conoce como la “Federación de Sinaloa”.

Al menos 107 de los grupos identificados se originaron como resultado de divisiones de otras organizaciones. **Los Zetas**, en otro momento una de las operaciones criminales más importantes de México, ahora existen principalmente como una serie de grupos independientes, siendo los más poderosos el Cartel del Noreste y los Zetas Vieja Escuela.

Crisis Group también hizo seguimiento a través de sus datos a las alianzas forjadas a través de acuerdos de coordinación permanentes o temporales entre grupos, como se describe en narcoblogs y otras fuentes de prensa. Al menos 87 grupos incluidos en la base de datos se aliaron con otros en distintos puntos, aunque probablemente se trate de un subestimado, dado que dichas alianzas pueden ser específicas a cada región y de corta duración. Diez de los grupos criminales identificados son en realidad organizaciones que reúnen a múltiples grupos y operan en determinado territorio bajo un solo nombre. Los **Carteles Unidos en Michoacán**, por ejemplo, reunieron a varios grupos locales para repeler las incursiones del Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), actualmente uno de los dos grupos criminales más poderosos del país junto con el Cartel de Sinaloa. En otros casos, las alianzas son más efímeras. Por ejemplo, en una guerra de sucesión por el Cartel de Tijuana, **El Ingeniero** formó una alianza con Los Zetas, quienes luego se aprovecharon de la alianza para expandir su influencia en Tijuana.

Esto muestra la cantidad de grupos criminales en los estados de México, con diez años de diferencia: entre noviembre de 2009 y octubre de 2010, y entre noviembre de 2019 y octubre de 2020.



Grupos armados rastreados 2019–2020



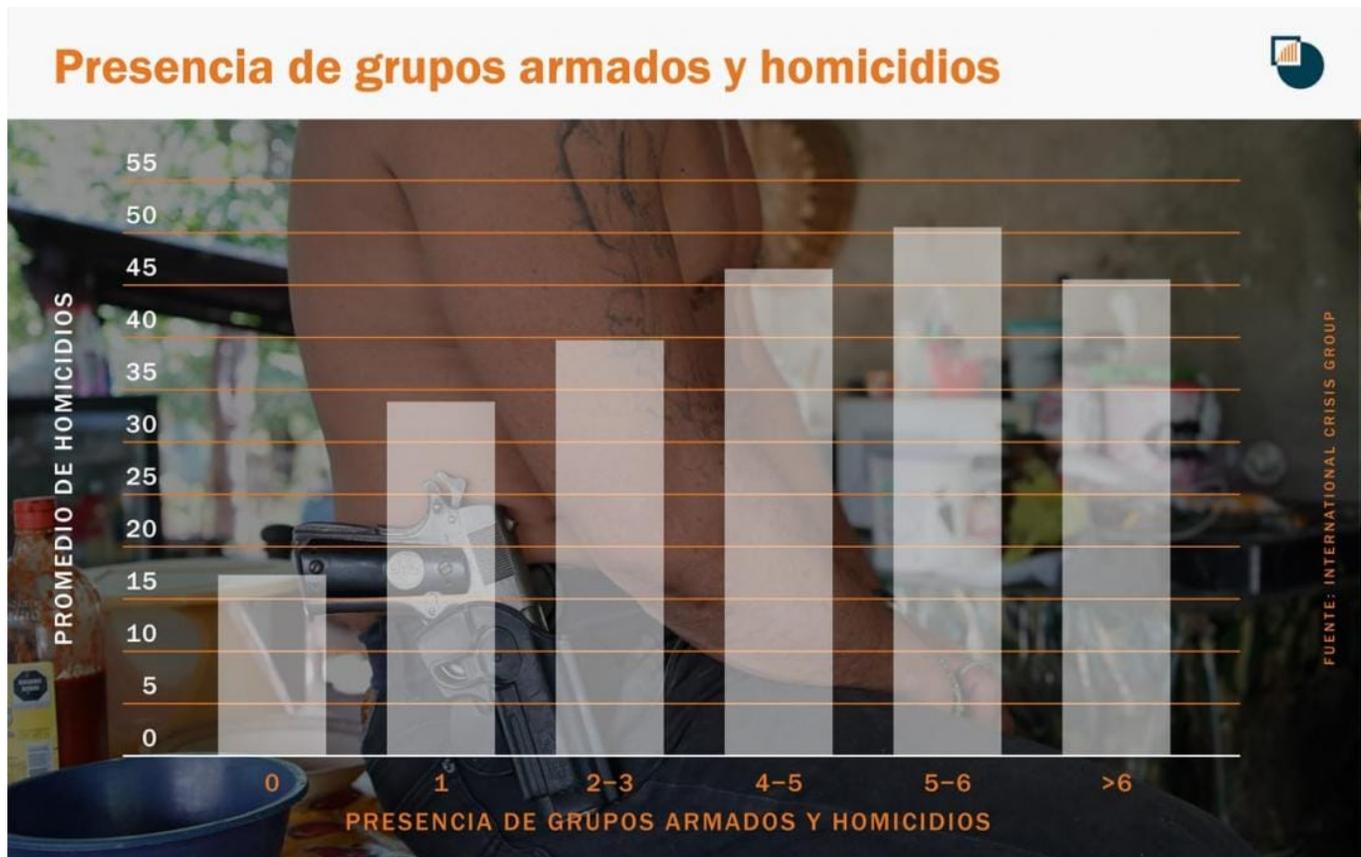
Cambios en el mapa del crimen mexicano

Los lugares donde operan los grupos criminales en México han cambiado considerablemente durante la última década, lo que refleja la creciente diversificación de sus fuentes de ingresos ilícitos.

En 2009-2010, los grupos operaban en el 11 por ciento de los municipios. Para 2019-2020, esto había aumentado al 29 por ciento. En parte, este cambio refleja el crecimiento de las organizaciones para sostenerse a través de una gama mucho más amplia de actividades. Por ejemplo, para 2014 Los Zetas estaban involucrados en al menos 25 industrias diferentes. La tala ilegal, caza furtiva, producción y distribución de opioides, extracción y robo de mineral de hierro, delitos informáticos, secuestro, extorsión de pequeñas empresas y el tráfico de personas les han permitido a los grupos desarrollar operaciones en un mayor territorio. Como Crisis Group ha documentado recientemente, el aumento en el robo de combustible ha generado una mayor fragmentación y violencia en áreas con presencia de gasoductos.

La fragmentación y proliferación de grupos criminales en nuevos territorios son preocupantes en gran parte debido a su relación con el incremento de la violencia. Los datos de Crisis Group muestran una clara correlación entre la cantidad de grupos presentes en un

municipio y su tasa promedio de homicidios per cápita, siendo la violencia mucho más baja en las regiones sin presencia criminal conocida. En general, la violencia aumenta en la medida en la que hay más grupos hasta cierto punto, cuando el promedio de homicidios per cápita se estabiliza. Los datos sugieren que esta estabilización probablemente se deba a que los niveles más altos de fragmentación indican una mayor presencia de organizaciones criminales locales de menor tamaño. La presencia de grupos más grandes, y en particular de las nueve principales organizaciones de narcotráfico **identificadas** por la DEA, parece contribuir a unos mayores niveles de violencia.



Detrás de esta correlación se encuentra una compleja mezcla de factores, la cual ha sido descrita en informes anteriores de Crisis Group y otras organizaciones. Por ejemplo, respecto al estado sureño de Guerrero, Crisis Group señaló que: “Guerrero está plagado de rivalidades locales. Cada una es distinta, según la estructura de los grupos involucrados, así como de los recursos por los cuales compiten”. Un estudio de la **Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito** citó la “desorganización”, es decir, la creciente complejidad del panorama criminal, como un factor importante en la tasa de homicidios.

El nexo entre la fragmentación y la violencia también refleja el hecho de que el control de ciertas regiones resulta más valioso para los grupos criminales. Las zonas que ofrecen

mayores ganancias económicas tienen más probabilidades de atraer a nuevos grupos y son más propensas a la violencia, como se **muestra** en la investigación de Crisis Group sobre el robo de combustible y las **fuentes de violencia en el estado de Michoacán**.



Los costos de la estrategia de descabezamiento

Policías estatales se alejan luego de acompañar a un grupo de víctimas locales en la búsqueda de fosas clandestinas a las afueras de la ciudad de Iguala, Guerrero. (CRISIS GROUP / Falko Ernst)

A fines de 2006, Felipe Calderón envió a las fuerzas armadas a Michoacán para erradicar el narcotráfico y dismantlar las organizaciones criminales, lo que marcó el comienzo del capítulo más intenso en la militarización de la “**guerra contra las drogas**” en México. Con el apoyo de la **Iniciativa Mérida** de EE. UU. desde 2008, esta militarización ha sido ampliamente **responsabilizada** por el vertiginoso aumento de las tasas de homicidios en México en los años siguientes.

A pesar de las críticas al enfoque de Calderón, los presidentes posteriores han mantenido en gran medida sus políticas. El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) prometió centrarse en la reducción de la violencia en lugar de dismantlar a los grupos criminales, pero siguió **dependiendo** en gran medida del ejército y de una nueva fuerza federal, la Gendarmería, para desarticular las operaciones criminales.

“Un aspecto central de la guerra militarizada de México contra las drogas es la “estrategia de descabezamiento”: hacer de los líderes de alto perfil de las organizaciones criminales el principal objetivo militar.”



El gobierno de Peña Nieto **criticó** la estrategia de descabezamiento por hacer que los grupos sean “más violentos y mucho más peligrosos”, y calculó que decenas de grupos más pequeños se habían fragmentado de organizaciones más grandes. Pero a pesar de esto, continuaron poniendo un énfasis significativo en arrestar a los líderes criminales. En sus últimas semanas en el cargo Peña Nieto **expresó su malestar** por haber logrado reducir el poder de las grandes organizaciones criminales durante su administración, pero no tener la capacidad local para enfrentar el surgimiento de grupos más pequeños.

El actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador (electo en 2018), se ha distanciado públicamente de la estrategia de descabezamiento, **declarando** que “no se ha detenido a capos porque no es nuestra función principal. ... Oficialmente, ya no hay guerra”. Sin embargo, debido en parte a que México no tiene una definición clara de lo que es un capo, es difícil corroborar esta afirmación.

También hay algunos hechos que no parecen corroborar ese quiebre con la estrategia. Por ejemplo, el gobierno **arrestó** a uno de los hijos de El Chapo, aunque las autoridades lo liberaron luego de una gran confrontación con las fuerzas de seguridad en 2019 (la recompensa de EE. UU. por los cuatro hijos llegó dos años después). Las fuerzas de seguridad también **detuvieron** a El Marro, jefe del Cartel de Santa Rosa de Lima, dedicado al robo de combustible, en agosto de 2020. En 2022, los servicios de seguridad **arrestaron** al líder de una facción del Cartel de Sinaloa. Además, aunque López Obrador hizo campaña con una política centrada en “abrazos, no balazos”, los **críticos** han señalado que su recién creada Guardia Nacional, establecida en 2019, parece una continuación de las estrategias altamente militarizadas de sus predecesores.

Los críticos de la estrategia de descabezamiento **afirman** que, aunque la política sí debilitó a las grandes estructuras criminales, los vacíos de poder que dejó fueron llenados rápidamente. La ausencia de liderazgo puede generar luchas de sucesión; reducir el control de células locales por parte de los grupos criminales, lo que lleva a la división en facciones y a la fragmentación; y motivar a nuevos grupos a entrar en zonas antes fuertemente

controladas. Por ejemplo, la extradición de El Chapo a EE. UU. generó una disputa por la sucesión entre los Chapitos y su antiguo lugarteniente. La violencia en Sonora **estalló** cuando grupos locales, facciones de Sinaloa y otros grupos se enfrentaron para apoderarse de una región que antes se consideraba firmemente bajo el control de El Chapo.

La relación entre la estrategia de descabezamiento y la fragmentación se puede demostrar a partir de los datos disponibles, incluso del gobierno estadounidense, que ha trabajado codo a codo con las autoridades mexicanas para diseñar e implementar la política. Hay información importante sobre capos disponible en la Lista de Nacionales Especialmente Designados de la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Tesoro de EE. UU., que incluye personas sancionadas en virtud de la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros del Narcotráfico. Sin embargo, los datos no son exhaustivos: los datos del Tesoro de EE. UU. se limitan a personas vinculadas a grupos que de alguna manera le interesan a EE. UU. Por lo tanto, los datos incluyen organizaciones importantes, como el Cartel de Sinaloa, pero no a capos de grupos que operan principalmente a nivel nacional en México, incluido el Cartel de Santa Rosa de Lima. Crisis Group recibió datos estandarizados del Centro de Estudios Avanzados de Defensa sobre capos, y los investigadores de Crisis Group los relacionaron con arrestos y muertes.

Como muestra un **análisis estadístico** basado en estos datos, la fragmentación aumenta en los municipios afectados por capturas de capos, es decir, aquellas zonas en las que un grupo operaba en años anteriores y se registró la detención o captura de un líder. En promedio, en relación con otros municipios, un grupo adicional opera en las regiones afectadas por la captura de un capo.

Diferentes tipos de grupos ingresan a estos territorios. El número de organizaciones poderosas, grupos producto de divisiones y otros grupos medianos (o pequeños) pueden aumentar después de la captura de un capo. En otras palabras, la relación entre la estrategia de descabezamiento y la fragmentación parece indicar tanto la desintegración de los grupos existentes como la existencia de mayores oportunidades para el ingreso de nuevos grupos a un territorio.

Es probable que estos resultados reflejen una combinación de factores causales, como que las capturas de capos debiliten a los grupos y que los capos de grupos debilitados sean capturados. La fragmentación también puede ser en parte el resultado de la descomposición de la jerarquía de un grupo, una consecuencia directa del arresto o muerte de los líderes. Por ejemplo, Los Rojos, Los Ardillos y Los Guerreros Unidos se enfrentaron entre sí en el estado de Guerrero tras surgir de la división de la Organización Beltrán Leyva, luego del asesinato o captura de sus principales jefes, lo que en su momento el presidente Calderón **calificó** como

un “logro muy importante para el pueblo y el gobierno de México”. Como **señaló** un oficial de alto rango: “cuando el grande [Arturo Beltrán Leyva] ya no estaba, ninguno aceptó el liderazgo del otro y comenzaron a traicionarse y a pelear entre ellos. Ésta es la situación en la que estamos hoy”. Pero la misma captura de un capo también puede ser evidencia de que los grupos ya se estaban debilitando: a menudo, la aplicación de la estrategia de descabezamiento se da después de operaciones financieras y militares que sientan las bases para la captura.

Fragmentación de los grupos en México

Medidos según el número de menciones en Borderlandbeat.com



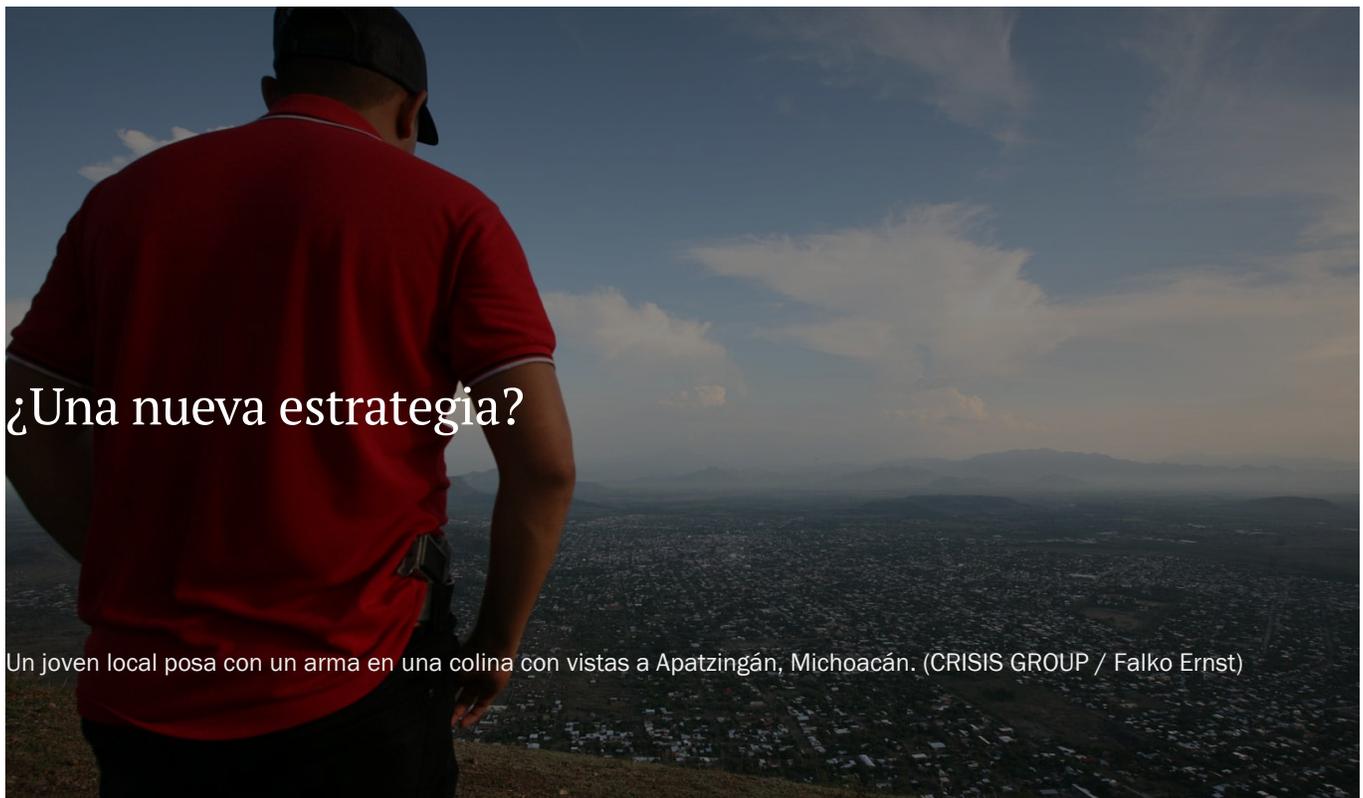
*Las menciones en Borderlandbeat.com son ponderadas para determinar la prominencia del grupo

✿ A Flourish sankey chart

De manera similar, luego de que La Familia Michoacana comenzara a dividirse a fines de 2010, cuando desacuerdos internos empeoraron debido a una ofensiva federal, varios de los grupos que surgieron de esa división comenzaron a operar de manera más independiente durante los años siguientes. Esto se ilustra en la gráfica anterior, que muestra a La Familia y sus ramificaciones (ponderadas por el número de apariciones en Borderland Beat, como

indicador de la importancia de un grupo). El grupo más grande que nació de la división de los Caballeros Templarios siguió siendo una importante organización de narcotráfico, hasta que se empezó a debilitar por el surgimiento de grupos de autodefensa en el estado a partir de 2013 y la muerte y el arresto de líderes clave en 2014 y 2015, respectivamente.

El debilitamiento de las principales estructuras criminales era, en parte, un objetivo de la estrategia de descabezamiento. Pero no hay evidencia de que esta estrategia haya reducido la violencia. Por el contrario, grandes redes como el CJNG y los Carteles de Sinaloa continúan operando ampliamente. Los homicidios han aumentado desde la militarización de la “guerra contra las drogas”, y siguen siendo elevados. Los principales grupos han ampliado su presencia en todo México, pasando de operar en 268 municipios en 2010 a 531 en 2021. También es mucho más probable que tengan competencia: en 2010, los nueve grupos principales operaban sin oposición en el 47 por ciento de los municipios donde tenían presencia, en comparación con el 29 por ciento en 2020. Al mismo tiempo, ha habido una proliferación de grupos más pequeños y medianos, lo que hace cada vez más inútil un enfoque dirigido a los capos.



Un joven local posa con un arma en una colina con vistas a Apatzingán, Michoacán. (CRISIS GROUP / Falko Ernst)

“ Es probable que la fragmentación siga siendo una característica del panorama criminal mexicano en el futuro ”



No existe una solución rápida o fácil para la violencia criminal que en México llega a niveles parecidos a los de países en conflictos más tradicionales. Como se señaló, la estrategia de descabezamiento ha exacerbado la situación. La fragmentación agrava la violencia causada por la competencia entre grupos por el territorio y los recursos. Produce más actores criminales y abre más frentes de conflicto, en los que con demasiada frecuencia caen civiles en el fuego cruzado. Los vínculos generalizados entre funcionarios estatales y grupos criminales obstaculizan el progreso.

Urge una nueva estrategia. En vista de los decepcionantes resultados de la estrategia de descabezamiento, una forma más prometedora de avanzar sería concentrar los recursos en las zonas más violentas del país a través de planes de acción regionales diseñados específicamente para cada contexto, con el objetivo de abordar las características regionales propias de los conflictos y sus causas particulares.

Tal enfoque podría involucrar un mayor apoyo estatal y federal para los esfuerzos de intermediarios locales quienes facilitan acuerdos entre actores no estatales (como Crisis Group lo **recomendó** anteriormente), lo que algunos mediadores consideran ha contribuido a **reducir** la violencia en Guerrero. Los grupos criminales y las fuerzas de seguridad estatales ya participan de manera rutinaria en “conversaciones” y “acuerdos”, como lo expresaron tanto miembros de grupos criminales como comandantes militares en entrevistas con Crisis Group. Estos canales de comunicación existentes podrían usarse para fomentar una mejor protección de la población civil, que cada vez más es objeto de extorsión, desplazamiento, ejecución y desaparición, así como para reducir los homicidios mediante la introducción de unas normas mínimas de conducta. Mientras se comunican estas normas a los actores violentos, las autoridades podrían concentrarse en esfuerzos de aplicación de la ley, guiados por los servicios de inteligencia y concentradas en los grupos de mayor impacto involucrados en homicidios, secuestros y extorsión a negocios lícitos. Sin embargo, lograrlo requeriría autoridades estatales que tengan tanto la voluntad como la capacidad para hacer cumplir dichas normas y no le den preferencia a ningún grupo criminal.

En consecuencia, el núcleo de los planes de acción regionales consistiría en un esfuerzo destinado a cortar los vínculos entre funcionarios estatales y los grupos criminales mediante la creación de unidades de fiscalía y policiales especializadas cuyos miembros han sido ampliamente evaluados, con el objetivo de reducir significativamente los elevados índices de impunidad por delitos graves. A diferencia de lo ocurrido con la estrategia de

descabezamiento, se daría prioridad a enfrentar la colusión y la corrupción oficial que dan lugar a nuevas generaciones de grupos criminales y debilitan las respuestas estatales en su contra. Los planes de acción regionales también aportarían recursos para fortalecer las economías legales, con el fin de ofrecer a la población local una alternativa al reclutamiento por parte de los grupos delictivos, y para establecer vías de reincorporación a la vida civil para quienes ya están involucrados en estos grupos. Aparte de algunas iniciativas locales, hasta ahora han faltado esfuerzos significativos de este tipo en México.

Mientras tanto, la cooperación internacional es necesaria para impedir que los grupos armados internos de México dispongan de armamento y financiación. Los grupos criminales obtienen sus armas y municiones predominantemente del extranjero, en especial de EE. UU. y Europa. Al mismo tiempo, ahora los combates en México se producen cada vez más por mercados originalmente lícitos, incluidos los recursos naturales y productos agrícolas que se exportan a los mercados de América del Norte, Europa y Asia. Los gobiernos extranjeros deben ayudar ofreciendo apoyo financiero y técnico para los planes regionales mencionados anteriormente en lugar de continuar apoyando la contraproducente estrategia de descabezamiento.

Un esfuerzo estatal sostenido para reducir la violencia y el crimen en México no debe ni tiene por qué depender de métodos que aumenten las tasas de homicidio y multipliquen los grupos criminales. Comprender y evitar los efectos indeseados de la política de descabezamiento es un paso crucial hacia un camino más esperanzador.