

## Guerrero y las trampas del prohibicionismo.

### 1. Introducción:

La situación de violencia e inseguridad en Guerrero sigue siendo dramática, lo cual prueba, una vez más, que la política prohibicionista de drogas es ineficaz y contraproducente. En el 2006, el presidente Felipe Calderón lanzó la llamada guerra contra las drogas con el objetivo de resolver problemas que, como el narcotráfico, la violencia y el crimen organizado, no han hecho sino empeorar año tras año. El objetivo del texto es presentar una crítica a la política de drogas prohibicionista tal como ha sido ejecutada en Guerrero. Para ello, el texto está organizado en cuatro partes. En la primera parte presento un diagnóstico de la violencia y la inseguridad en Guerrero a partir de un análisis del comportamiento de los delitos de alto impacto. En la segunda parte analizo algunas de las respuestas que han dado las autoridades federales y estatales para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia y concluyo presentando algunas recomendaciones. En la tercera parte evalúo los resultados de la política prohibicionista sobre la producción de amapola en el estado y su incapacidad para resolver los problemas asociados a las actividades de las organizaciones criminales. En la cuarta parte, presento la iniciativa de regularizar los cultivos de amapola en Guerrero, así como las maneras en que los campesinos-productores han logrado establecer algunas iniciativas unilaterales que pueden resultar útiles en caso de ser desarrollarse esta iniciativa.

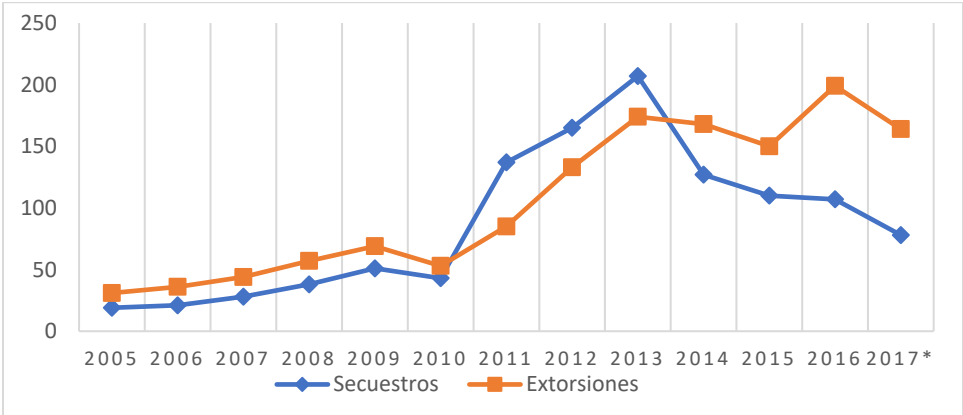
### 1. Diagnóstico de la inseguridad y la violencia reciente en Guerrero:

#### *1.1. Secuestros y extorsiones.*

La situación de violencia e inseguridad en Guerrero presenta un panorama ambiguo. Por un lado, los secuestros y las extorsiones parecen estar disminuyendo, mientras los homicidios dolosos muestran un aumento considerable. Las denuncias por secuestro presentan el panorama más alentador, ya que no sólo vienen mostrando una tendencia constante a la baja desde el 2013 -año en que llegó a su punto máximo-, sino que además se está acercando a los niveles que presentaba a los años previos a 2010 (Gráfica 1). Lo anterior queda más claro si se tiene en cuenta que las denuncias por secuestro muestran una reducción del 48 por ciento

entre el 2013 (n=207) y el 2016 (n=107). De mantenerse la tendencia a la baja en las denuncias por secuestro en lo que va corrido del 2017, al final del año habrá una reducción del 63 por ciento en comparación con el 2013 (n=207). Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 1, el promedio anual de denuncias en el periodo 2014-2016 (n=115), es aún muy superior al promedio de denuncias de este delito en el periodo 2005-2010 (n=33).

Gráfica 1. Secuestros y extorsiones en Guerrero 2005 – 2017\*(anualizado a junio de 2017)



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP

Cuadro 1. Promedio anual de denuncias por secuestro en Guerrero por periodos.

Periodo	Denuncias por secuestro
2005-2010	33
2011-2013	170
2014-2016	115

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP

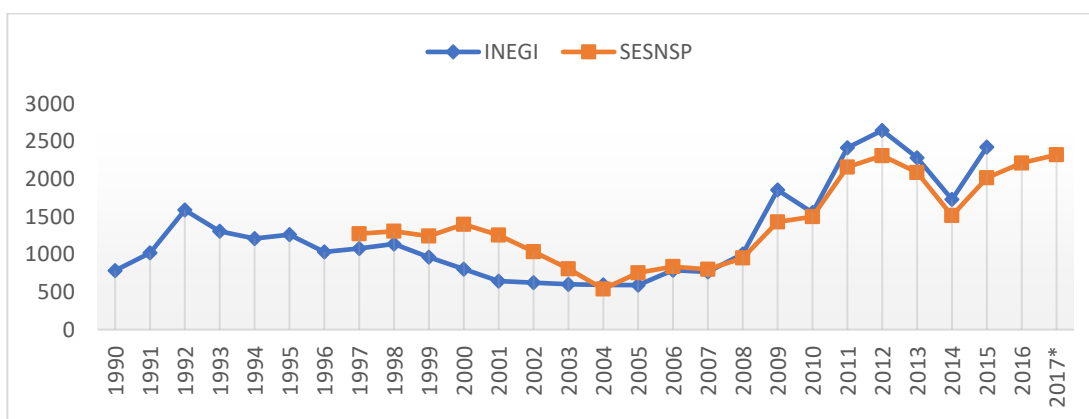
A diferencia de lo que ocurre con los casos de secuestro, las extorsiones presentan un comportamiento más variable. Como puede observarse en la gráfica 1, las denuncias por extorsiones aumentaron un 288 por ciento entre el 2010 (n=53) y el 2013 (n=174). Para el 2014 y el 2015 las extorsiones empezaron a bajar levemente, pero repuntaron en el 2016, año en el que alcanzaron la cifra más alta en las estadísticas históricas del estado con 199 denuncias por este delito. Si se mantiene la tendencia que hasta junio del 2017 han mostrado las denuncias por extorsiones, el año terminará con una reducción del 21 por ciento respecto

al 2016. Es importante tener presente que estas cifras no reflejan el total de los delitos ocurridos, tema que profundizaré más adelante, pero por el momento baste anotar que según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016, en el 2015 la cifra negra<sup>1</sup> para los delitos de extorsión fue del 99,6 por ciento en Guerrero.

## 1.2. Homicidios dolosos.

En el caso de los homicidios dolosos el panorama es desalentador. De acuerdo a las cifras del INEGI, que reflejan todos los homicidios cometidos en el estado, dolosos y culposos, hubo una tendencia a la baja desde 1998 y hasta el 2005 (Gráfica 2). Por su parte, con algunas diferencias, las cifras de homicidios dolosos registrada por el SESNSP corroboran la tendencia mostrada por los datos del INEGI. De acuerdo al SESNSP, los homicidios dolosos mostraron una tendencia a la baja entre 1998 y el 2004, año a partir del cual empezó a aumentar de manera constante hasta el 2012 cuando alcanzó la que ha sido, hasta ahora, la cifra más alta en este delito con 2,310 casos registrados (Gráfica 2).

Gráfica 2. Homicidios (INEGI) y homicidios dolosos (SESNSP) en Guerrero 1990-2017\* (\*anualizado a junio de 2017).



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y SESNSP

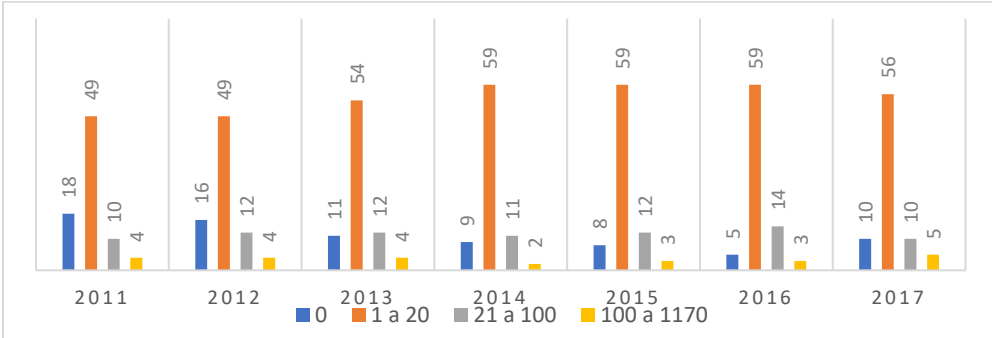
Entre el 2012 y el 2014 los homicidios dolosos registrados por el SESNSP se redujeron un 34 por ciento, al pasar de 2,310 en el primer año a 1,514 en el segundo. Sin embargo, a partir del 2015 los homicidios dolosos repuntaron de manera dramática y, de seguir la tendencia que presenta este delito en lo que va corrido del 2017, este año terminará con

<sup>1</sup> Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien (Envipe 2016).

alrededor de 2,322 homicidios dolosos, superando así el 2012 y convirtiéndose en el año más violento en la historia de Guerrero medido por la cifra de homicidios intencionales. Un indicio de la gravedad de esta situación es que junio del 2017 ha sido el mes más violento en México, medido por la cifra de homicidios dolosos, al menos desde 1997 que es desde cuando están disponibles las cifras mensuales para este delito (Vicenteño, 2017).

Para tener una idea más detallada de la situación de violencia en Guerrero a partir de los homicidios dolosos, es preciso reducir la unidad de análisis y presentar un análisis a nivel municipal, para lo cual resultan útiles las cifras que desde el 2011 presenta el SESNSP a este nivel de desagregación. En términos generales, un análisis municipal de los homicidios dolosos deja entrever que la violencia se ha dispersado ya que si en el 2011, 18 municipios no registraron homicidios dolosos, esta cifra se redujo a 5 municipios en el 2016 (Gráfica 3).

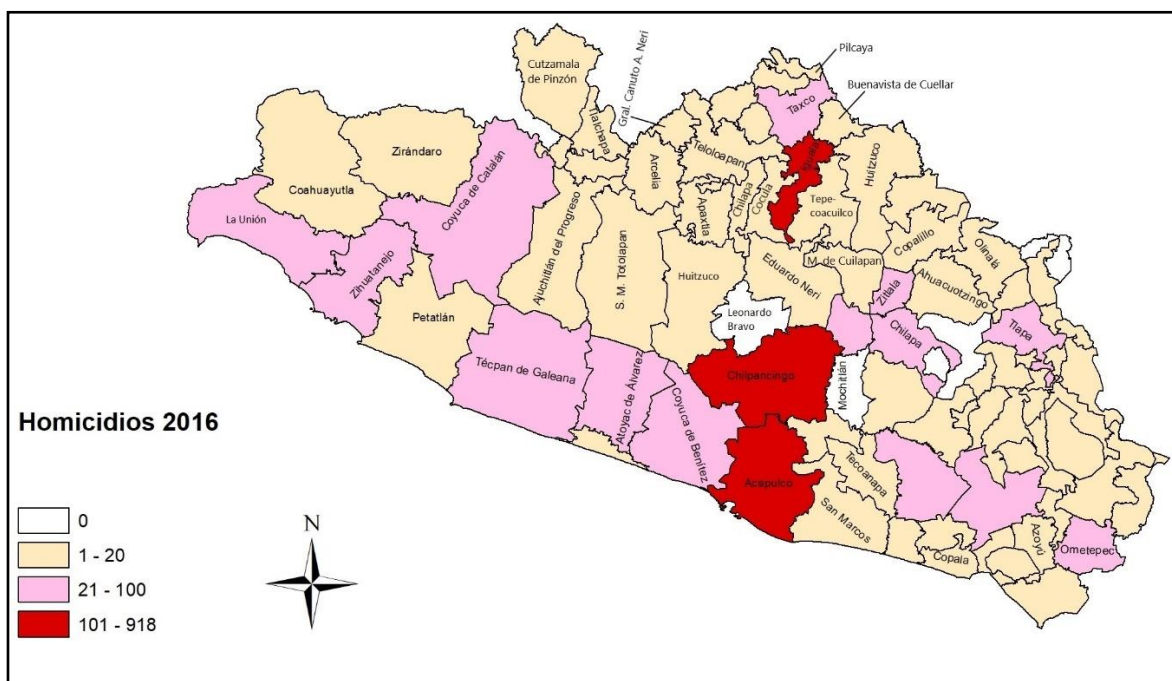
Gráfica 3. Dispersión de los homicidios dolosos en Guerrero 2011 - 2017



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP.

Por su parte, los municipios que registraron entre 1 y 20 homicidios dolosos pasaron de 49 en el 2011 a 59 en 2016. Los municipios que presentaron entre 21 y 100 homicidios pasaron de 10 en el 2011 a 14 en el 2016. Por último, los municipios que registraron más de 101 homicidios pasaron de 4 en el 2011 a 3 en el 2016. Al respecto, habría que añadir que los municipios con más de 100 homicidios dolosos han sido históricamente los más poblados, es decir, Acapulco, Chilpancingo, Iguala y Zihuatanejo, los cuales fueron precisamente los que presentaron una cifra mayor a 101 homicidios en el 2011. En el 2016 ya Zihuatanejo salió de la lista de los municipios con más de 101 homicidios dejando allí tan sólo a Acapulco, Chilpancingo e Iguala. El mapa 1 muestra la distribución geográfica de los homicidios dolosos que tuvieron lugar en los distintos municipios de Guerrero durante el 2016.

Mapa 1. Homicidios dolosos en Guerrero 2016



Fuente: Elaboración propia con ArcMap con información del SESNSP

## 2. Las respuestas del Estado: diagnóstico y recomendaciones.

El problema de la violencia y la inseguridad es multicausal y complejo, razón por la cual es imposible elaborar un diagnóstico exhaustivo de las acciones que las autoridades en los tres niveles de gobierno han adelantado o están adelantado para hacer frente a este problema. Por ello, en este texto me limitaré a presentar un diagnóstico y unas recomendaciones puntuales en cinco dominios que resultan cruciales para el momento actual que atraviesa Guerrero en materia de seguridad: (i) estrategia de seguridad, (ii) justicia y combate a la impunidad, (iii) certificación y profesionalización policial y (v) confiabilidad de las cifras oficiales de seguridad.

### 2.1. Estrategia de seguridad.

En septiembre del 2016 inició formalmente una nueva estrategia de seguridad que, en el nivel federal, buscaba dar atención prioritaria a los 50 municipios más violentos del país. En Guerrero, dicha estrategia se tradujo en la atención prioritaria de Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Coyuca de Benítez e Iguala. Antes de evaluar los resultados, es necesario mencionar algunas críticas que ha recibido esta estrategia en el plano nacional. Primero, la estrategia no

estableció criterios claros para evaluar los resultados de esta estrategia (Ángel, 2017) ni hay información sobre “...objetivos específicos, capital humano, presupuesto e implementación en campo de esta estrategia” (Ayala y Furszyfer, 2017). Segundo, como lo anotó Marcela Figueroa, de México Evalúa, la estrategia tiene un problema de diseño fundamental ya que selecciona los municipios con base en la cifra total de homicidios dolosos y no en las tasas por cien mil habitantes (Ángel, 2017). Esto supone que entran los municipios con un mayor número de población y no aquellos donde se concentra más la violencia<sup>2</sup> (Ángel, 2017).

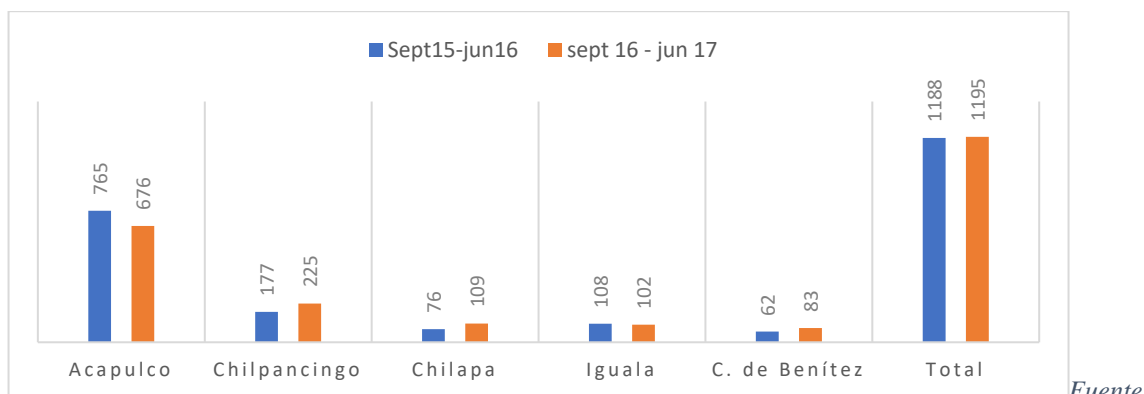
En el caso de Guerrero las autoridades han dado pocos detalles sobre la ejecución de esta estrategia. Por declaraciones del vocero del Grupo Coordinación Guerrero (GCG), Roberto Álvarez, sabemos que la unidad operativa de la estrategia son cinco bases de operación mixtas que operan en cada uno de estos municipios (Pacheco, 2016). Por su parte, el gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo (PRI), informó que la implementación de esta estrategia incluyó la llegada al estado de 300 elementos adicionales del Ejército. En términos generales, el balance de la estrategia a junio del 2017, es negativo.

Para evaluar los resultados de la estrategia de seguridad comparo el número absoluto de homicidios dolosos (gráfica 4) y las tasas de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes (gráfica 5), en los cinco municipios priorizados, en los diez meses anteriores a la implementación de la estrategia de seguridad (septiembre 2015 – junio 2016) y los diez meses posteriores a la implementación de la estrategia (septiembre 2016 – junio 2017). Como puede observarse en la gráfica 4, en los municipios priorizados se han presentado más homicidios dolosos en los diez meses posteriores a la implementación de la estrategia en comparación con los diez meses previos a la implementación de la misma. Si bien hay municipios que sugieren que la estrategia funcionó, como en los casos de Acapulco e Iguala, donde se redujeron los homicidios entre los dos periodos, los otros municipios presentan un panorama preocupante. En el caso de Chilpancingo los homicidios dolosos aumentaron un 27 por ciento entre los dos periodos, en Coyuca de Benítez el aumento fue del 34 por ciento y en el caso de Chilapa, donde se presenta la situación más grave, el aumento fue del 43 por ciento.

---

<sup>2</sup> Tanto en el 2015 como en el 2016, Zihuatanejo presentó una cifra de homicidios dolosos más alta que Coyuca de Benítez, sin embargo, por razones no especificadas, las autoridades federales y estatales optaron por excluir del grupo de los cinco municipios priorizados a Zihuatanejo e incluir a Coyuca de Benítez (Pacheco 2016).

Gráfica 4. Homicidios dolosos en Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Iguala y Coyuca de Benítez, Guerrero. Comparación entre los diez meses anteriores y posteriores a la implementación de la estrategia de seguridad. Guerrero, 2015-2017



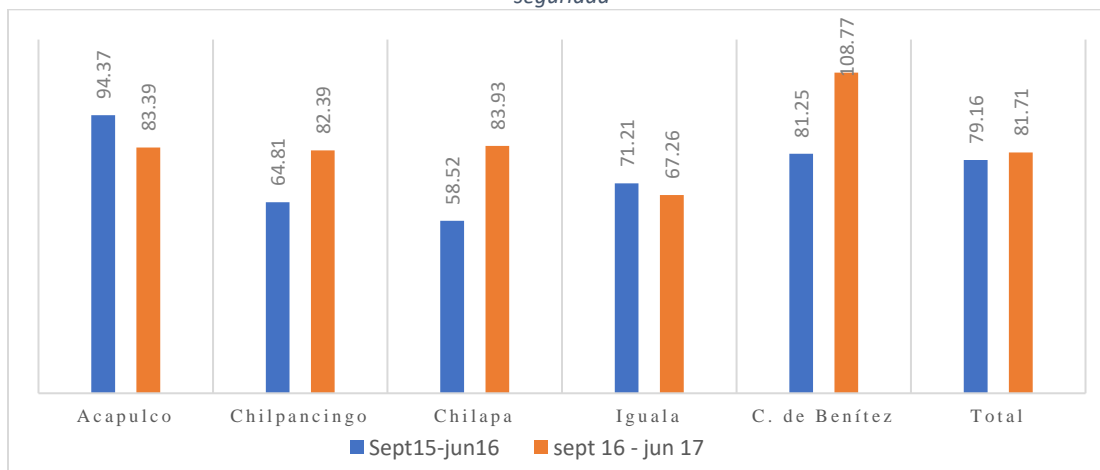
Elaboración propia con información del SESNSP

El mismo ejercicio comparativo, pero tomando como base la tasa de homicidio por cada cien mil habitantes, presenta un panorama aún más preocupante (gráfica 5). En términos generales, la tasa de homicidio conjunta en estos cinco municipios pasó de 79,2 a 81,7, lo cual resulta preocupante no sólo porque en lugar de disminuir aumentó, sino además porque es una cifra casi cinco veces superior a la tasa de homicidios por cada cien mil habitante que registró México durante el 2016, la cual se situó en 15,5 de acuerdo a los datos aportados por el SESNSP. Como mencioné líneas arriba, el caso más preocupante es el de Chilapa, municipio donde la tasa de homicidios pasó de 58,5 a 83,9 por cada cien mil habitantes. En el caso de Coyuca de Benítez, donde la tasa de homicidios pasó de 81,3 a 108,7 por cada cien mil habitantes, es necesario aclarar que este es el único entre los cinco municipios priorizados que tiene una población inferior a cien mil habitantes (n=76,306 habitantes), razón por la cual es necesario tomar con precaución la alta tasa de homicidios dolosos.

El fracaso de la estrategia de seguridad es evidente y no hay razones para creer que las cosas vayan a cambiar en un futuro cercano. En el corto plazo, pensando en la estrategia de seguridad actualmente en curso, la primera recomendación sería cambiar los criterios de selección de los municipios priorizados, es decir, que en lugar de tomar en consideración la cifra total de homicidios dolosos, esté basado en las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes para que de esa manera se prioricen los municipios que concentran la violencia y no aquellos que por su población tienen un mayor número absoluto de homicidios. Segundo, es necesario que los gobiernos federal y estatal definan claramente los criterios de evaluación de la estrategia de seguridad, lo cual supone, por un lado, conocer los objetivos de la misma

y los plazos de tiempo en los que se esperan obtener esos resultados, y por el otro, avanzar en el tema del registro delictivo, tema en el que ahondaré en el apartado sobre confiabilidad de las cifras oficiales. Por lo pronto, avanzaré en la presentación de dos recomendaciones específicas relacionadas con la estrategia de seguridad. Estas recomendaciones se enmarcan en el debate sobre los efectos negativos que, sobre la violencia ha tenido la estrategia de seguridad del Estado debido a los procesos de fragmentación que genera<sup>3</sup>

Gráfica 5. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Iguala y Coyuca de Benítez, Guerrero. Comparación entre los diez meses anteriores y posteriores a la implementación de la estrategia de seguridad



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP

La primera recomendación es afectar la operatividad del crimen organizado mediante la neutralización de sus mandos medios operativos. Esta estrategia es compatible con aquella que busca que los esfuerzos de las autoridades se enfoquen en atacar a las organizaciones más violentas, lo cual en teoría permite alterar el comportamiento de las organizaciones criminales al aumentar los costos asociados a un comportamiento excesivamente violento. La diferencia es que, en lugar de atacar a estas organizaciones mediante la neutralización de sus principales líderes -decapitación-, los esfuerzos deberían enfocarse en atacar a los mandos medios operativos. De acuerdo a Parakilas (2012: 223) cuando se neutraliza un mando medio operativo el grupo delictivo tiene dificultades tanto para continuar con sus actividades ilegales, cuanto para responder al ataque con actos de retaliación. Ello supone que se genera un espacio de relativa tranquilidad que las autoridades deben aprovechar para llevar a cabo

<sup>3</sup> Para un resumen sobre este debate y un análisis de las dinámicas de cooperación y fragmentación del crimen organizado en México ver: Pérez Davila, S., y Atuesta, Laura H. (2016) “Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México”, *Monitor* 18, Aguascalientes: CIDE-PPD.



reformas, fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, y aumentar la presencia estatal (Parakilas, 2012: 223). Por su parte, Felbab-Brown (2013: 20) plantea que a mediano y largo plazo esta táctica puede resultar útil para dismantelar las organizaciones criminales, ello en la medida que las autoridades logren acuerdos de colaboración con los mandos medios neutralizados para que, a cambio de beneficios, provean información de inteligencia que permita llevar a cabo procesos de judicialización efectivos en contra de los líderes y el conjunto de la organización.

Una segunda recomendación relacionada con la estrategia de seguridad, es que la táctica de ataques selectivos no sólo se dirija en contra de las organizaciones más violentas, sino que también se enfoque en atacar a las organizaciones menos poderosas en un territorio. En contextos en los que, por distintas razones, se dificulte establecer cuál organización es la más violenta, una alternativa es enfocarse en neutralizar la organización menos poderosa en un territorio, para permitir que la más poderosa consolide su dominio (Felbab-Brown, 2013: 201 y 21). Aunque a primera vista lo anterior parezca contraproducente, la evidencia sugiere que los niveles de violencia en los territorios donde un grupo criminal tiene el monopolio de las actividades criminales son menores en comparación con aquellos donde operan varias organizaciones criminales (Guerra, 2016: 34). Para Felbab-Brown (2013), las autoridades deben aprovechar los menores niveles de violencia que generan los contextos de monopolio de las actividades criminales para fortalecer las instituciones y aumentar la presencia estatal con el objetivo de combatir de manera más efectiva al crimen organizado, todo lo cual es mucho más difícil en el marco de una profunda crisis de seguridad.

## *2.2. Justicia y combate a la impunidad:*

Distintos especialistas han planteado que la reducción de la violencia y la criminalidad pasa por combatir la impunidad. Esto supone fortalecer las instituciones de procuración de seguridad y justicia con recursos, capacitación y mejorando su funcionalidad. El planteamiento anterior no es novedoso, por el contrario, ha sido repetido una y otra vez en el debate público por políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, es necesario insistir en ello en la medida que, como lo han demostrado diversos estudios, la impunidad sigue siendo uno de los principales obstáculos para avanzar en materia de seguridad en general y reducir los homicidios dolosos en particular.

Cuadro 2. Cifra negra en México y Guerrero 2011-2016.

<b>Año Envipe</b>	<b>Guerrero</b>	<b>Nacional</b>	<b>Lugar Guerrero</b>
2011	96,2	92	Primero
2012	96,2	91,6	Primero
2013	95,5	92	Primero
2014	96,7	93,8	Primero
2015	95,8	92,8	Segundo
2016	97,5	93,7	Primero

Fuente: Elaboración propia con información de la Envipe (2011-2016)

La impunidad en Guerrero es un tema particularmente grave. Como lo ilustra la tabla 2, este estado no sólo ha presentado la cifra negra más alta entre todas las entidades a excepción del 2015, cuando fue superado por San Luis Potosís, sino que en la última Envipe, publicada en el 2016, esta cifra alcanzó un máximo histórico con un 97,5 por ciento. En una investigación titulada *Impunidad frente al homicidio doloso en México* (2016), Guillermo Zepeda y Paola Jiménez encontraron que la impunidad directa<sup>4</sup> en México en el 2014 fue del 78,6 por ciento. Es decir, de cada cinco homicidios ocurridos en el país en el 2014, sólo se sancionó uno. En el caso de Guerrero, la impunidad directa en el caso de homicidios dolosos fue del 94,1 por ciento, por lo cual ocupó el segundo lugar con el peor desempeño en esta materia sólo superado por Durango (Zepeda y Jiménez, 2016: 16). Probablemente el dato más revelador que presenta esta investigación es que:

A pesar de que entre 2006 y 2012 se duplicó el número de homicidios, la capacidad instalada para el esclarecimiento y sanción del homicidio en el sistema de justicia penal del país se ha mantenido estable entre 2003 y 2012, en alrededor de 4,300 casos resueltos y concluidos con una sentencia condenatoria. Es decir, independientemente de si en el país se registraron 10,253 homicidios (2007) o 22,852 (2011), el número de condenas por homicidio doloso se mantuvo en un rango entre 4,357 (2012) y 4,803 (2005). (Zepeda y Jiménez, 2016: 12).

Los autores de este estudio elaboraron cuatro categorías en las que agrupan a las entidades según la relación entre el comportamiento de los homicidios dolosos y la capacidad instalada para investigar, procesar y sancionar estos delitos. Guerrero se ubicó en la categoría denominada como *capacidad instalada copada* ya que la impunidad crece a la par de los

---

<sup>4</sup> Número de delitos ocurridos sobre el número de sentencias condenatorias (Zepeda y Jiménez 2016: 5).

homicidios dolosos debido a que, como lo sugiere el nombre de la categoría, la capacidad para investigar, procesar y sancionar estos delitos está copada, y no permite atender la creciente demanda por estos servicios (Zepeda y Jiménez, 2016: 21).

Una primera recomendación que emerge del estudio antes citado es la necesidad de aumentar la capacidad instalada en Guerrero con el objetivo de atender el aumento en el número de homicidios dolosos. Esta recomendación es reforzada por los resultados de otra investigación también publicada por *Impunidad Cero*, en la que se analiza la disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad. El principal hallazgo de esta investigación es que “...los recursos destinados a combatir la impunidad a nivel estatal son insuficientes, dispersos y poco transparentes” (Ramírez Verdugo et. al., 2014: 2).

Sin embargo, abatir la impunidad no necesariamente se reduce a un problema de falta de recursos o personal. Al respecto, Ernesto López Portillo (2017), retomando un estudio del Instituto Belisario Domínguez (2017) sobre el aumento del gasto federal en seguridad -donde se incluye también el gasto en justicia-, demuestra que a pesar del considerable aumento de los recursos federales en esta materia, las autoridades encargadas siguen esgrimiendo el argumento, como lo hacían hace 20 años, según el cual no pueden cumplir sus funciones por falta de recursos.

El *Índice Global de Impunidad México 2016* ubica a Guerrero, con un índice de 73,19, en el grupo de las entidades con impunidad muy alta y destaca que los principales problemas se encuentran en las categorías que ellos denominan funcional-seguridad y estructural-justicia. “Es decir, en materia de seguridad y justicia el estado está por encima del promedio nacional en personal -agentes del ministerio público y policías judiciales-, pero las fallas en el proceso de enjuiciamiento permiten que varios delincuentes no encuentren castigos” (Le Clercq y Rodríguez, 2016: 99). En conclusión, “...en el estado se cuenta con mucho personal dedicado a la estructura judicial y de seguridad, pero (...) al final el sistema se ve sofocado por la falta de funcionalidad, lo que ocasiona que la mayor parte de los inculcados no sean llevados a proceso y los que lo inician no encuentren resolución a sus juicios” (Le Clercq y Rodríguez, 2016: 99).

Teniendo presente lo anterior, retomaré algunas recomendaciones que presentan las investigaciones antes citadas para reducir la impunidad en general y la relacionada con los

homicidios dolosos en particular. Primero, como la plantean Zepeda y Jiménez (2016: 31) las experiencias internacionales sugieren que para abatir la impunidad se requiere fortalecer la triada de la investigación Ministerio Público – Policía Investigadora – Peritos, mediante tres acciones: modelos de gestión y desarrollo organizacional, crear protocolos y estrategias de investigación, y desarrollar competencias en los ministerios públicos, policías y peritos. Al respecto, una medida que se podría tomar en Guerrero es la creación de unidades especializadas para atender los homicidios dolosos conformadas por las distintas instituciones encargadas de investigar y procesar estos delitos (Zepeda y Jiménez, 2016: 32).

Un paso importante en materia de combate a la impunidad fue la entrada plena en funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal en junio del 2016. Sin embargo, aún es mucho lo que falta por hacer en esta materia. De acuerdo a la evaluación de la implementación de esta reforma que elaboró el Cidac, en donde tomaron en cuenta los resultados, los condicionantes y los habilitantes de la implementación, Guerrero es el estado con el peor desempeño en el avance de la entrada en ejecución del nuevo sistema de justicia penal (Cidac, 2017: 101). En el caso de Guerrero los autores destacaron dos temas particularmente preocupantes. Por un lado, aunque destacan que en Guerrero ya operó el tránsito de un esquema de procuraduría hacia uno de fiscalía autónoma en la procuración de justicia, en esta entidad el servicio profesional de carrera funciona para las policías y jueces, pero no para las procuradurías y defensorías (Cidac, 2017: 54). Por otro lado, Guerrero tiene uno de los niveles más bajos de control de legalidad, que fluctúa entre el 15 y el 20 por ciento (Cidac, 2017: 92).

A partir del estudio de Cidac, se recomienda para Guerrero: atender los vacíos y brechas del proceso de implementación y aprobar las reformas legislativas pendientes, en particular lo relacionado con la ley de amparo, “...para resolver las tensiones entre este control de constitucionalidad y los principios del sistema penal acusatorio” (Cidac, 2017: 142). Los autores destacan también aplicar en la práctica el servicio profesional de carrera de los operadores del sistema con el objetivo de aprovechar los recursos invertidos en capacitación y evitar que lo avanzado se vea afectado por los ciclos políticos asociados a los cambios de gobierno (Cidac, 2017: 142).

### *2.3. Profesionalización y certificación policial.*

Uno de los elementos característicos de la guerra contra las drogas emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón en 2006 fue la militarización de la seguridad pública. Esta medida se justificó con el argumento según el cual las policías en México no estaban preparadas para hacer frente al reto del crimen organizado. Por ello, la militarización de la seguridad pública sería temporal y terminaría cuando luego de un proceso de fortalecimiento, las policías estuvieran en capacidad de asumir nuevamente las labores de seguridad pública. Aunque el gobierno de Peña Nieto retomó el discurso de su antecesor en relación que la militarización terminaría tan pronto las policías estuvieran listas para asumir estas funciones, la iniciativa de ley sobre seguridad interior parecería indicar que se contempla la posibilidad de normalizar esta situación (Galindo et al, 2017).

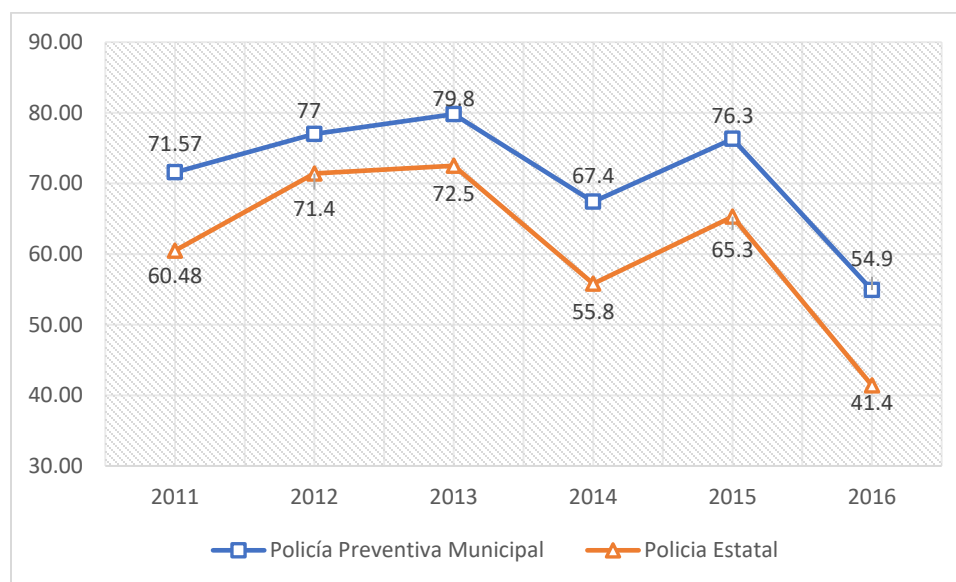
La experiencia reciente con la militarización de la seguridad pública demuestra que la normalización de esta situación no es una solución viable para resolver los problemas de inseguridad que afectan al país en general y a Guerrero en particular. Por ello, es importante insistir en la necesidad de seguir avanzando en los procesos institucionales mediante los cuales se pretende mejorar las policías y adecuarlas para que puedan asumir plenamente las labores de seguridad pública tal como lo establece la ley. Estos procesos están relacionados con el sistema de control y confianza policial, la profesionalización de las policías y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuenta de las instituciones de policía.

En Guerrero se ha avanzado en estos tres procesos, pero los resultados sugieren que aún falta mucho por avanzar. Primero, aunque la desconfianza en las policías Estatal y Preventiva Municipal muestra una tendencia a la baja, el porcentaje de la población en el estado que manifiesta tener poca o nada de confianza en estas instituciones sigue siendo alto. (gráfica 6). Segundo, los casos de cooptación de policías municipales por parte de organizaciones criminales siguen siendo recurrentes.

A mediados de mayo del 2017 fueron detenidos por el Ejército 62 policías municipales en Zihuatanejo, de ellos, tres realizaban actividades operativas dentro de la corporación sin pertenecer a ella, 42 portaban uniformes, armas botas y placas sin ser policías y otros 15 habían reprobado los exámenes de control y confianza (Escobar, 2017). De acuerdo al vocero del Grupo Coordinación Guerrero "...derivado de la infiltración y usurpación de funciones de individuos vinculados a la delincuencia en el cuerpo de policía

de Zihuatanejo, el gabinete de seguridad federal del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto tomó la determinación de efectuar el desarme de los elementos de dicha corporación” (Escobar, 2017).

Gráfica 6. Porcentaje de la población en Guerrero que confía poco o nada en las policías Estatal y Preventiva Municipal.



Fuente: Elaboración propia con información de la Envepe (2011-2016)

En una evaluación realizada en el 2015 por la organización Causa en Común sobre el avance de desarrollo policial en Guerrero en el marco del *Programa de acompañamiento ciudadano al desarrollo policial*, encontraron que, en una escala de 1 a 10, el estado presentaba un puntaje de 4 puntos en carrera policial, 8,3 en profesionalización y formación inicial, de cero en certificación integral y de 7,1 en régimen disciplinario. Respecto al proceso de carrera policial el informe señala que, si bien la legislación estatal contempla la carrera policial y la profesionalización, no se cuenta con un catálogo de puestos, un manual de organización ni un manual de procedimientos. Además, aunque se establece el procedimiento de promociones, desde el 2008 no se ha ejecutado un proceso de ascensos y promociones.

En materia de certificación integral el informe de Causa en Común presenta un panorama desolador. El Consejo Estatal de Seguridad es el encargado de llevar a cabo las evaluaciones de habilidad y destrezas, sin participación del órgano interno de control, pero no se están llevando a cabo, ello en parte debido a los constantes cambios de titular que ha

experimentado esta dependencia. Por otra parte, en materia de las evaluaciones de control y confianza no encontraron mecanismos de seguimiento a restricciones. Además, el informe plantea que si una entidad presenta una cifra superior al 10 por ciento de su personal pendiente de evaluación se considera que está en una situación crítica (Causa en Común, 2015). Bajo ese parámetro, las instituciones de seguridad pública municipal en Guerrero se encuentran en una situación crítica, ya que, a junio del 2017, el 12 por ciento del personal adscrito a estas dependencias estaba pendiente de evaluación y el 30 por ciento había reprobado la evaluación de control y confianza (SESNSP, 2017).

En el caso del personal adscrito a las instituciones de seguridad pública estatal, el 8 por ciento estaba pendiente de evaluación y el 23 por ciento reprobó la evaluación. Para tener una idea más clara de la gravedad del problema habría que tener en cuenta que, el porcentaje del personal activo en estas dependencias con aprobación vigente, es del 26 por ciento en el caso de las instituciones de seguridad pública estatal y del 39 por ciento en el caso de las instituciones de seguridad pública municipal (SESNSP, 2017).

En términos de recomendaciones, vale la pena retomar la propuesta de crear un *Sistema Integral de Desarrollo Policial* presentada por Causa en Común con el objetivo de crear un verdadero sistema profesional de carrera que garantice una formación adecuada de los policías, con claros mecanismos de promoción y ascensos, con ingresos adecuados a sus funciones y con una red de protección que tenga en cuenta los riesgos que entraña su labor (Morera y Arango, 2016). También en el mediano plazo, es pertinente retomar la discusión sobre los mecanismos de reclutamiento y evaluación de policías, sobre todo en Estados Unidos, donde han surgido propuestas respecto a la necesidad de pasar de un modelo de selección basado en excluir a los peores a uno donde se seleccione a los más aptos (COPS, 2017). Por otra parte, también es necesario que la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) adelante un estudio científico para determinar la utilidad y pertinencia del actual modelo de control y confianza establecido por el (SESNSP), el cual está compuesto por cinco indicadores: toxicológico, médico, poligráfico, psicológico y de entorno socioeconómico (Propuesta MX, 2014).

En materia de transparencia y rendición de cuentas las dos propuestas más relevantes a mediano plazo son la necesidad de establecer mecanismo de certificación institucional y no

solamente individual, para lo cual bien podría servir como ejemplo los casos de Chihuahua, que obtuvo una certificación internacional, o el caso de Queretaro, donde se implementó un mecanismo de certificación ciudadana (Meyer, 2014). La segunda recomendación es avanzar en la implementación de mecanismos de control interno y externo más rigurosos, por un lado, otorgando recursos, autonomía y herramientas legales a las unidades de asuntos internos para que cumplan el objetivo de controlar las prácticas de corrupción dentro de las policías y evitar que se vuelvan un mecanismo de corrupción institucionalizada que termina usándose en contra de los policías que denuncian a sus colegas (Meyer, 2014). Ahora bien, teniendo en cuenta que los mecanismos internos de control no son suficientes, Meyer (2014) propone retomar la propuesta de Insyde relacionada con fortalecer los mecanismos externos de control policial, mediante la creación de la figura de un auditor policial independiente que verifique que las investigaciones de asuntos internos sean justas y efectivas.

En el corto plazo, lo más urgente es superar el principal problema que presenta el Sistema de Control y Confianza, relacionado con la dificultad de remover aquellos elementos policiales que reprueban la evaluación. Al respecto, Causa en Común recomienda fortalecer los canales de comunicación entre los centros de evaluación y las instituciones de seguridad pública “...que permita conocer de manera precisa las causas de no aprobación del personal y se le pueda dar de baja con expedientes correctamente integrados, que respeten los derechos laborales y que castigue a quienes se vinculen con la delincuencia, sea quien sea” (Causa en Común, 2015A: 2)”. Por otra parte, recomiendan establecer un protocolo claro respecto a los pasos a seguir para remover al personal que reprueba la evaluación y genera un mecanismo de colaboración entre los municipios, entidades y la federación con el objetivo de superar los dos principales obstáculos que impiden la depuración de las policías: la falta de recursos para liquidar al personal que debe ser separado de su cargo y la falta de un mecanismo para suplir las vacantes que dejan los policías que reprueban la evaluación (Causa en Común, 2015A).

#### *2.4. Confiabilidad de las cifras oficiales.*

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016, el 45.5% de los ciudadanos desconfían de las cifras sobre seguridad pública, narcotráfico y/o delincuencia. Esto es un tema importante por dos razones. Primero, porque una mayor confianza de la ciudadanía en la labor de sus autoridades -lo que



incluye el registro de las cifras que presenta- repercute positivamente en la capacidad de estas últimas para llevar a cabo sus labores de manera eficaz. Una ciudadanía que confía en sus autoridades colabora con las autoridades compartiendo información o denunciando delitos. Segundo, estas cifras son la base sobre la cual se construyen políticas públicas de prevención y seguridad pública, razón por la cual su calidad y veracidad condicionan su validez “...es necesario que se mida imparcial y correctamente la prevalencia delictiva para que los diagnósticos y la financiación de las políticas públicas de prevención y de seguridad sean adecuados” (David, Furszyfer y Gallegos, 2017: 2).

La organización México Evalúa publicó una investigación sobre la posible manipulación -por subregistro o reclasificación- de las cifras oficiales sobre homicidios dolosos a nivel estatal. Sus resultados indican que 23 de los 136 gobiernos estatales que analizaron dejaron rastros de manipulación de datos por subregistro, mientras que, en 31 de los 96 gobiernos estatales que analizaron, encontraron posibles casos de reclasificación delictiva (registrar como culposos homicidios dolosos) (David, Furszyfer y Gallegos, 2017).

Aunque en Guerrero no identificaron ningún gobierno estatal entre aquellos con posibles casos de manipulación de datos, lo cierto es que hay otros indicios que sugieren posibles problemas de registro delictivo. Por un lado, en el *Índice Global de Impunidad México 2017*, los investigadores encontraron que en Guerrero la cifra de averiguaciones previas es el mismo que el de determinadas, lo que sugiere que o todas las averiguaciones previas ameritaron una determinación o que se reportó la misma información, lo cual constituye una irregularidad en la medida que, como sucede en otros estados, este rubro varía y es muy poco probable que todas las averiguaciones previas ameriten una determinación (Le Clercq y Rodríguez, 2016: 99). Por último, en una nota de prensa del *Sur de Acapulco*, la autora anotaba que, mientras el SESNSP registró 551 homicidios en Acapulco entre enero y el 31 de julio del 2016, el recuento hecho por el periódico daba una cifra de 711 homicidios para ese mismo periodo (Pacheco, 2016).

Otras investigaciones han dejado entrever problemas adicionales con la cifra de homicidios dolosos del SESNSP, por ejemplo, el hecho de que desde el 2014 presenta dos cifras distintas - homicidios dolosos y víctimas de homicidios dolosos, y la ausencia de información metodológica sobre la elaboración de estas cifras, lo cual no sólo imposibilita

evaluar su confiabilidad, sino que ni siquiera permite tener certeza de si se trata del número de delitos, de averiguaciones previas o carpetas de investigación (Galindo, 2016).

También se ha anotado la discrepancia entre los datos del INEGI con los del SESNSP, discrepancias que en algunos casos llegan a ser abismales. José Merino (2015) encontró que en el 2014 el INEGI contabilizó 19,669 víctimas de homicidio, mientras que el SESNSP contabilizó 15,653 averiguaciones y 17,324 víctimas de homicidio, es decir, es un problema que no está distribuido uniformemente en todas las entidades, sino que el 77 por ciento de esos 2,345 cuerpos sin averiguación previa los aportaban 5 entidades, entre ellas Guerrero con 205 casos. Esta situación ha sido corroborada en otros estudios como el de Jesús Gallegos (2016), quien encontró que, en Ciudad Juárez (Chihuahua), la discrepancia entre los datos del INEGI y el SESNSP para el 2016 fue del 48 por ciento. Por último, el *Índice de Paz México 2017* (IEP, 2017: 2) encontró que si bien hay avances en la recopilación y registro de datos oficiales, como lo sugiere que la discrepancia entre los datos del INEGI y el SESNSP pasó del 15 al 10 por ciento entre el 2014 y el 2015, aún persisten deficiencias tales como que las cifras de homicidios dolosos en México “...actualmente (...) contemplan [sólo] ocho de los 37 elementos de información del Protocolo de Bogotá para los estándares internacionales de calidad de datos” (IEP, 2017: 2).

“La información delictiva es un recurso público empleado para la toma de decisiones en términos presupuestales y para el diseño de políticas de seguridad pública. Por ende, debe estar sujeta al escrutinio público, la transparencia y rendición de cuentas, como lo son las finanzas públicas, el presupuesto y el gasto” (David, Furszyfer y Gallegos, 2017: 45). Por ello, estos especialistas plantean, primero, la necesidad de mejorar el registro y clasificación de los delitos mediante la profesionalización de los agentes del Ministerio Público y ahondar en las reglas de clasificación y homologación, lo cual supone cerrar las brechas de personal, infraestructura, tecnología y desempeño entre las entidades de la República, lo cual podría lograrse, por ejemplo, mediante el uso de un mismo software en todo el país (David, Furszyfer y Gallegos, 2017).

Segundo, para hacer frente a los incentivos que tienen los gobiernos locales y las autoridades encargadas de la seguridad para manipular estas cifras, una posibilidad es crear un *comité auditor de información delictiva* que vigile los controles internos de las

procuradurías/fiscalías estatales, valide la transparencia de sus registros delictivos, revise el proceso de divulgación de sus resultados y monitoree posibles casos de manipulación (David, Furszyfer y Gallegos, 2017). En términos de incentivos, se propone un modelo basado en la reputación de las autoridades que estaría basado en la divulgación de información confiable y veraz para que la ciudadanía castigue o premie el desempeño de los funcionarios o autoridades. Esto sería posible si se diseña un esquema de certificación de las dependencias encargadas de registrar las cifras delictivas bajo criterios de estandarización, regulación y calidad de los procesos. La propuesta es que las certificaciones tengan una vigencia de dos o tres años y que aquellas dependencias que obtengan la certificación no queden exentas de revisión por parte del comité auditor, sino que estas pueden ser menos exhaustivas que las de aquellas dependencias no certificadas (David, Furszyfer y Gallegos, 2017).

### **3. El fracaso de la política prohibicionista: evaluaciones y críticas.**

#### **3.1. El fracaso de la política prohibicionista en México y Guerrero.**

El dramático aumento de la violencia y la delincuencia que experimentó Guerrero a partir del 2007, fue una consecuencia no prevista de la llamada guerra contra las drogas que desde finales del 2006 emprendió el entonces presidente Felipe Calderón con el objetivo de enfrentar la inseguridad, el crimen organizado y el narcotráfico. Esta política significó, antes que nada, un endurecimiento de la aplicación de la política prohibicionista cuyos orígenes en Guerrero se remontan, al menos, hasta finales de la década del sesenta cuando se llevaron a cabo las primeras campañas de erradicación de cultivos ilícitos. Es decir, la guerra contra las drogas de Felipe Calderón debe ser entendida como una versión renovada y reforzada de la política prohibicionista, en particular, de aquella faceta que busca resolver el problema de la disponibilidad de drogas atacando la oferta, lo cual ha significado que sus peores efectos los han padecidos los países productores, como Colombia o México, y dentro de ellos, aquellas regiones donde por diversas condiciones se concentran los cultivos de enervantes.

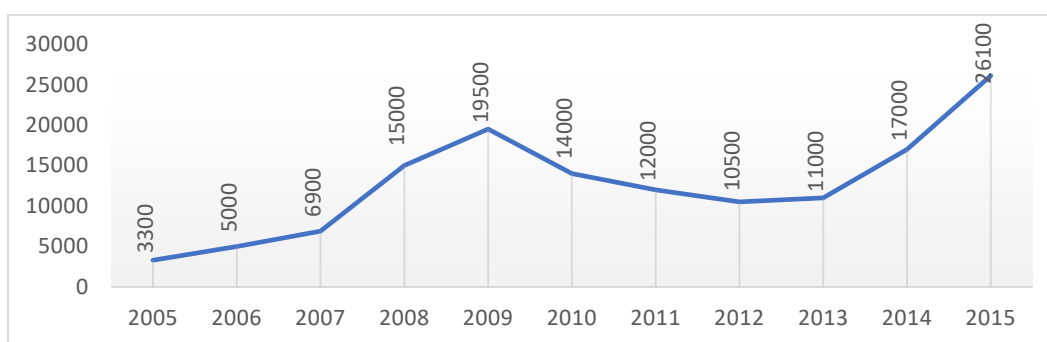
En Guerrero la violencia aumentó en cantidad e intensidad, como lo evidencia el aumento de la aparición pública de cadáveres desmembrados o con otros signos de tortura y acompañados de narcomensajes<sup>5</sup>. Pero no solamente se trató de una violencia que afectaba a

---

<sup>5</sup> De acuerdo a los registros de la base de datos Violencia Criminal en Guerrero (VCG), en el periodo 2005-2007 el periódico El Sur de Acapulco registró la aparición de 21 cuerpos decapitados, dos desmembrados, once

los criminales o las autoridades. Como lo expuse en un texto anterior (Pantoja, 2017A), los efectos negativos de la guerra contra las drogas han sido, entre otros, agudizar o crear problemas que, en algunos casos, alcanzaron dimensiones trágicas. Ello ocurrió con los desaparecidos, desplazamientos forzados por la violencia, el aumento de las violaciones a los derechos humanos, los ataques contra periodistas, ecologistas, defensores de derechos humanos y otros actores sociales, etc. Es decir, una política cuyo objetivo era atacar el problema de las drogas, del crimen organizado y la delincuencia no sólo no sirvió para eliminar estos problemas, sino que los ha agudizado y creado otros.

Gráfica 7. Producción de amapola en México por hectáreas, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de UNODC 2017.

En términos del problema de las drogas la política fracasó. De acuerdo a las cifras que presentó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) en su último *Reporte mundial de drogas*, publicado en el 2017, la producción de amapola en México aumentó un 422 por ciento entre el 2006 y el 2015 (gráfica 7), al pasar de 5,000 hectáreas en el primer año, a 26,100 hectáreas en el segundo (UNODC, 2017). Por otra parte, en su último reporte sobre la estrategia de control internacional de narcóticos, publicado en el 2017, la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y de Cumplimiento de la Ley<sup>6</sup>, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, plantea que los cultivos ilegales de opio se están expandiendo más allá de las zonas tradicionales de producción en Afganistán, Myanmar y Laos, en particular, destacan que casi todos los

---

incinerados y 18 narcomensajes; para el periodo 2008-2009 este periódico registró 46 cadáveres decapitados, 28 desmembrados, 25 incinerados y 70 narcomensajes. Para el periodo 2010-2012 este periódico registró 218 cadáveres decapitados, 137 desmembrados, 92 restos incinerados, 16 desollados y 345 narcomensajes (Pantoja 2017, 214-215).

<sup>6</sup> Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

derivados del opio en Estados Unidos son cultivados o traficados a través de México (INCSR, 2017: 8). Es más, el informe detalla, por un lado, que ha aumentado la producción de fentanilo en México, lo que sugiere un mayor acceso a precursores químicos, y por el otro, que se ha identificado una nueva clase de heroína producida en México con métodos de procesamiento sudamericanos (INCSR, 2017: 42). En conclusión, el informe plantea que la tendencia en México sugiere que los cultivos ilegales de amapola seguirán creciendo (INCSR, 2017: 219).

En el caso de Guerrero la situación tampoco ha mejorado. Si bien es cierto que la participación de Guerrero en el total de hectáreas erradicadas en el país ha disminuido, al pasar del 63 por ciento en 1999 al 36 por ciento en el 2015 (Cuadro 3), esto fue producto del aumento del total de hectáreas erradicadas en el país y no de una reducción de la producción de amapola en el estado (Ramírez, 2016). Es más, como lo sugiere la nota periodística antes citada, basada en información proporcionada por la Sedena, la efectividad del Ejército en sus labores de erradicación ha disminuido sensiblemente: en 1999 el Ejército dispuso de 3mil elementos dedicados a tareas de erradicación en Guerrero, los cuales destruyeron 7,681 hectáreas en ese año, es decir, en promedio cada soldado destruyó dos hectáreas. En el 2015 el Ejército dispuso de 11,560 elementos para tareas de erradicación en Guerrero que destruyeron 9,466 hectáreas, es decir, en promedio, cada soldado erradicó 0,81 hectáreas. Es más, como lo sugiere el hecho de que en Guerrero hayan sido desmantelados 18 de los 31 laboratorios de goma en el país en el periodo 2010 – 2015 (Ramírez, 2016A), el estado se convirtió no sólo en una zona para abastecerse de cultivos, sino también en una zona de procesamiento y tránsito de las drogas derivadas de la amapola.

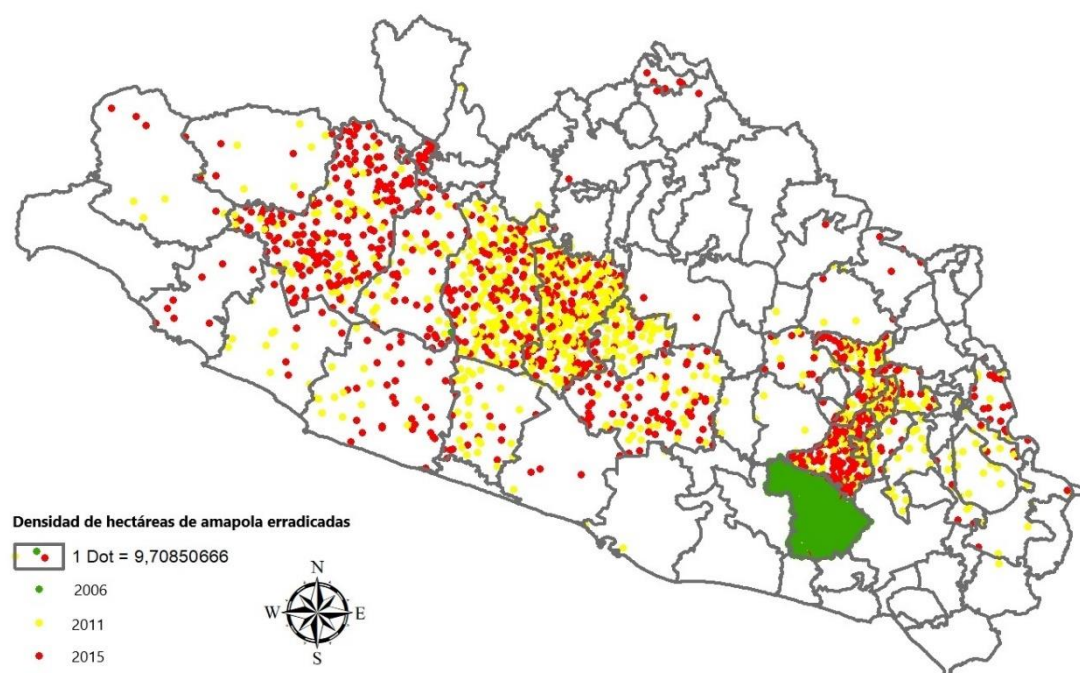
*Cuadro 3. Participación de Guerrero en el total de hectáreas erradicadas de amapola en México 1999-2015*

<b>Año</b>	<b>México</b>	<b>Guerrero</b>	<b>%</b>
<b>1999</b>	12,181	7,681	63,06
<b>2005</b>	20,166	10,587	52,50
<b>2010</b>	15,331	7,904	51,56
<b>2011</b>	16,301	9,045	55,49
<b>2012</b>	15,689	7,699	49,07
<b>2013</b>	14,613	7,098	48,57
<b>2014</b>	21,648	8,633	39,88
<b>2015</b>	26,246	9,466	36,07

Fuente: Elaboración propia con información citada por Ramírez 2016A.

Por último, como lo ilustra el mapa 2, las campañas de erradicación y fumigación en contra de la producción de amapola en Guerrero ha terminado por dispersar el problema. En el 2006, la Sedena erradicó 9,239 hectáreas de amapola en seis municipios del estado, pero sólo un municipio, Ayutla de los Libres, concentró el 99,9 por ciento del total de cultivos erradicados (n= 9,225 hectáreas). En el 2015, por el contrario, la sedeña erradicó 9,464 hectáreas de amapola en 38 municipios. Este resultado, que es producto del llamado efecto globo, ha terminado por llevar la producción de cultivos de amapola a otras zonas del estado, las cuales terminan siendo afectadas por los problemas de violencia y gobernabilidad que generan las organizaciones criminales que buscan controlar las zonas de cultivo, procesamiento y tránsito de las drogas ilegalizadas.

*Mapa 2. Hectáreas erradicadas de amapola en Guerrero 2006, 2011 y 2015 (densidad por municipios).*



Elaborado con ArcMap con información de la Sedena (solicitud de información 0000700142916).

Por otra parte, en materia de combate al crimen organizado, tanto la llamada guerra contra las drogas, cuanto las estrategias de seguridad que con ese objetivo ha llevado a cabo el gobierno de Enrique Peña Nieto, también han fracasado. Las organizaciones criminales en el estado se multiplicaron mediante el proceso de fragmentación que generó la estrategia del

gobierno para combatirlos (Guerrero, 2009; 2011 y 2013; Pérez y Atuesta, 2016). En el caso de Guerrero, el número de organizaciones criminales con presencia en el estado pasó de una en el 2005 -el Cartel de Sinaloa- a un número imposible de conocer con exactitud, pero que el fiscal del estado, Xavier Olea, estima en alrededor de 50 (Esteban, 2016). A la par de su fragmentación<sup>7</sup>, el crimen organizado en Guerrero ha experimentado, como en el resto del país, un proceso de transformación que ha alterado tanto su estructura como el abanico de actividades delictivas de las cuales obtienen sus ingresos. Este proceso ha repercutido tanto en el aumento de la violencia como en el impacto político del crimen organizado.

Nathan P. Jones (2016) elabora una distinción entre las organizaciones criminales transaccionales y territoriales. Las primeras son las organizaciones que Jones denomina como orientadas al tráfico de drogas, con lo cual indica que, si bien en muchos casos se dedican a otras actividades delictivas, la mayor parte de sus ingresos proviene del tráfico internacional de drogas. Las organizaciones territoriales, por su parte, son aquellas que surgieron como escisiones de los carteles más grandes durante el proceso de fragmentación y a las que se les ha denominado como organizaciones *tipo mafioso-militar* (Astorga, 2015: 16) o simplemente *mafiosas* (Guerrero, 2011: 11).

A diferencia de las primeras, las organizaciones territoriales -que en adelante llamaré mafiosas- son más pequeñas y no tienen la capacidad logística para realizar operaciones internacionales de tráfico de droga, lo cual supone que no tienen acceso a las grandes ganancias de las organizaciones orientadas al tráfico de drogas. Debido a lo anterior, estas mafias complementan sus ingresos con otra serie de actividades delictivas de carácter predatorio, como el secuestro o la extorsión, que requieren un uso más intensivo de la violencia y un mayor control territorial de las localidades donde operan (Sánchez, 2015). El hecho de que buena parte de sus ingresos dependan de mantener o expandir su control territorial ha llevado a que lo local sea ahora un escenario central de la nueva estructura del crimen organizado (Falko, 2015: 140).

Las actividades de las organizaciones criminales tipo mafia, no sólo ha conllevado un aumento de la violencia y la delincuencia debido a la naturaleza de sus actividades ilegales,

---

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado del proceso de fragmentación del crimen organizado en Guerrero consultar: Sánchez (2014, 2015), Kyle (2015) y Pantoja (2017).

sino que también se ha traducido en un mayor impacto político, sobre todo en aquellos municipios o comunidades aisladas. En efecto, si antes el crimen organizado principalmente se relacionaba con las autoridades y los políticos mediante el uso de sobornos o amenazas para disuadirlas de perseguir sus actividades delictivas, ahora el control de la política en lo local opera, además, como una fuente de ingresos adicionales (Grillo, 2006). Como lo han demostrado diversos casos en Guerrero<sup>8</sup>, abundan los casos de alcaldes que, voluntariamente u amenazados, toleran las actividades del crimen organizado en su territorio, desvían recursos de sus presupuestos para el pago de extorsiones o terminan contratando obras públicas con empresas impuestas por las organizaciones criminales (Trejo y Ley, 2015).

El propósito de este ensayo no es desarrollar un análisis exhaustivo del impacto político del crimen organizado, sin embargo, en tanto ha sido un problema que la estrategia de seguridad ha agudizado, o al menos no ha logrado resolver, es necesario decir algunas palabras sobre ello. Lo claro es que, como la plantea Gustavo Duncan (2014), el impacto político del crimen organizado en lo local toma distintas formas según se trate de territorios urbanos, intermedios o rurales, siendo estos últimos los más vulnerables debido a que cuentan con menos recursos para hacerle frente a ese fenómeno. Evidentemente no resulta suficiente aumentar la presencia estatal mediante fuerzas armadas para avanzar en la resolución de estos problemas, hace falta avanzar en procesos de construcción de Estado al nivel subnacional que tomen en cuenta la capacidad de agencia de los pobladores de estos territorios, todo lo cual puede ser compatible con un redireccionamiento de la política de drogas.

### **3.2. La necesidad de alternativas.**

El fracaso de la política prohibicionista en Guerrero no es un caso aislado. Estudios recientes sobre el caso colombiano han discutido tanto la ineficacia, cuanto las consecuencias negativas de la política de erradicación forzada mediante aspersion aérea. Rincón-Ruiz y colaboradores (2016) plantean que, si bien los cultivos de coca en Colombia se redujeron a nivel nacional entre el 2000 y el 2013, al pasar de 160,000 hectáreas a 48,000, este proceso

---

<sup>8</sup> Además del caso más famoso de José Luis Abarca en Iguala relacionado con la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa (Hernández, 2014), baste mencionar que en el 2014 la PGR investigaba la posible colusión de 12 alcaldes del estado con el crimen organizado (Becerra-Acosta, 2014). También en el 2014 la organización Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública A.C., entregó a las autoridades una lista de 25 alcaldes con presuntos vínculos con el crimen organizado (De Dios Palma).



conllevó al desplazamiento y la concentración de cultivos ilícitos en áreas rurales socialmente desventajadas y ambientalmente vulnerables (Rincón-Ruiz et al, 2016: 64).

Uno de los costos más claros de esta política es que incentiva la deforestación de bosques biodiversos debido al *efecto globo*. Ante la fumigación de cultivos, los productores limpian nuevas áreas para seguir cultivando. Evidencia de ello es que, si bien en el 2012 disminuyeron los cultivos de coca en Colombia, ese año se deforestaron 15,307 hectáreas de bosque que existían en el 2012 (Rincón-Ruiz et al, 2016: 63). Por ello, los autores de este estudio plantean que la sostenibilidad de la política de drogas se ve cuestionada cuando no lidia con la vulnerabilidad de los territorios afectados tomando en cuenta sus contextos locales, lo cual se traduce en que no resuelve el problema relacionado con las necesidades sociales de estas poblaciones, dejando abiertas las oportunidades para otras actividades ilegales en tanto no tienen alternativas (Rincón Ruiz et al, 2016: 64).

Dávalos (2016), por su parte, encontró que la aspersión aérea en Colombia sirve para disuadir a los productores de expandir sus áreas de cultivo, pero es un efecto muy pequeño. Por el contrario, el efecto de la inversión social (en capital humano e infraestructura) tiene un efecto negativo y significativo sobre el aumento de los cultivos de coca (Dávalos, 2016: 121). En efecto, invertir 5,55 dólares adicionales -por habitante- en capital humano e infraestructura en las zonas de producción, previene la aparición de una hectárea de cultivos de coca, lo que ahorra los 1,954 dólares que se requieren para fumigar esta misma área (Dávalos, 2016: 122). En tanto la aspersión aérea no ha logrado consolidar áreas libres de cultivos ilícitos en las dos décadas que lleva operando, la autora propone que una estrategia más efectiva debe incluir tanto los costos de incurrir en esta actividad ilícita (cárcel, multas, etc.), como los beneficios sociales de abstenerse de ello (inversión social) (Dávalos, 2016: 128). En una línea similar, Rincón-Ruiz y colaboradores (2016: 56 y 64) sugieren que atender el problema de los cultivos ilícitos requiere discutir la idea según la cual el primer paso debe ser la erradicación forzada, ya que la evidencia sugiere que para lograrlo, resulta más eficaz implementar programas de desarrollo alternativo de largo plazo que tomen en cuenta las particularidades locales.

Aún hay vacíos en la investigación sobre la ineficacia y los efectos contraproducentes de la política prohibicionista basada en atacar la oferta, ya que la evidencia es mixta y no hay

herramientas para estimar un balance entre los efectos negativos y positivos para evaluar esta política (Greenfield y Paoli, 2017). Un ejemplo claro de lo anterior es la insistencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) respecto al supuesto éxito del régimen global de drogas. En la publicación conmemorativa de los cien años del inicio del régimen global de drogas, el entonces director ejecutivo de la UNODC (2008) planteaba que el éxito de esta política radicaba en que, en comparación con 1906, en la actualidad menos personas eran usuarias de opio y la producción no sólo se había reducido, sino concentrado en algunos países. Es más, en el último informe mundial de drogas, la UNODC (2017, 15) plantea que la lucha contra las drogas es cada vez más eficaz porque han aumentado las tasas mundiales de intercepción de cocaína y opio.

El optimismo que muestra la UNODC respecto a esos resultados discutibles, contrasta con la poca importancia que da a los efectos negativos y contraproducentes que, como la misma UNODC ha reconocido, genera el régimen global de drogas. En efecto, en la edición conmemorativa por los cien años del régimen global de drogas, la UNODC (2008) reconoce que, a pesar de los aspectos positivos del sistema, ha generado algunas consecuencias no esperadas. De acuerdo a este documento, la principal consecuencia no esperada es la creación de un violento y lucrativo mercado negro. Segundo, que el enfoque puesto en la aplicación de la ley ha desviado recursos para realizar intervenciones en salud a lo que es en últimas, un problema de salud. Tercero, que las intervenciones en un territorio con frecuencia resultan en la dispersión del problema hacia otras áreas. Cuarto, que la presión sobre una sustancia, en ocasiones y sin advertirlo, promueve el consumo de otras drogas alternativas. Por último, que el uso del sistema de justicia legal en contra de los consumidores, los cuales en muchas ocasiones pertenecen a grupos marginales, ha aumentado su marginalización, minando la posibilidad de ofrecer tratamientos a quienes más los necesitan (UNODC, 2008: 9).

Sin embargo, como lo anota el Informe Alternativo Global de Drogas 2016, publicado por la iniciativa Count the Costs (2016:10) ni la ONU ni sus países miembros, han analizado si las consecuencias no esperadas son mayores a las consecuencias esperadas. Es más, estas consecuencias no esperadas no son analizadas sistemáticamente y en sus informes anuales, que se basan principalmente en cuestionarios en los que los países miembros auto-reportan con frecuentes vacíos y datos sesgados, omite preguntas cruciales sobre los efectos negativos

del régimen global de drogas sobre, por ejemplo, el desarrollo socioeconómico de los territorios aislados donde se concentran los cultivos ilegales (Count the Costs, 2016: 10).

En este sentido, el Informe Alternativo Global de Drogas resulta importante porque analiza a profundidad las consecuencias no esperadas a partir de elementos planteados por la UNODC (2008) y añadiendo otros como los daños medioambientales producidos tanto por los cultivos y el procesamiento de drogas ilegales, cuanto por las políticas en contra de estos cultivos. Otras consecuencias negativas que destaca este informe están relacionados con los efectos del régimen global de drogas sobre la salud -al incentivar prácticas riesgosas y limitar el acceso a tratamiento para las personas que presentan un uso problemático de drogas-, los derechos humanos, la seguridad y la gobernabilidad en los países productores, el desvío de recursos de áreas como la salud o el desarrollo hacia gastos en seguridad y los efectos sobre la juventud y la niñez que pretende proteger (Count the Costs, 2016).

Una de las consecuencias de la creciente toma de conciencia sobre los problemas que suponen los efectos negativos de las políticas anti-droga, ha sido la de incentivar a los países productores a generar debates sobre alternativas más eficaces. Ejemplo de ello es lo que ha sucedido en América Latina con los casos de Bolivia<sup>9</sup>, Guatemala, México y Colombia, los cuales, con variada intensidad, han puesto en el centro del debate la necesidad de que los países que han pagado los peores costos de la política prohibicionista puedan plantear sus inquietudes, críticas y propuestas. Aunque este proceso de redireccionamiento de la política de drogas ha sido lento y sus resultados prácticos aún no se han visto, es necesario destacar la importancia que reviste el que por fin haya ido tomando forma un relativo consenso respecto al reconocimiento de la ineficacia de la política de drogas, la necesidad de que sus efectos sean evaluados y de buscar alternativas basadas en evidencia empírica.

Un paso importante en la construcción de este consenso fue la creación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLDD) en el 2009, la cual está conformada por tres expresidentes de Colombia, México y Brasil, y otras 19 personalidades.

---

<sup>9</sup> Desde la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia este país ha llevado a cabo un proceso para renegociar los términos de su participación en el régimen global de drogas, buscando hacer valer el respeto a los usos tradicionales de la hoja de coca. Este proceso ha tomado forma en una iniciativa de regulación de la producción de estos cultivos cuyos resultados son bastante alentadores. Para un análisis más detallado del caso boliviano ver: Grisaffi y Ledebur (2016).

Desde su primera declaración, La Comisión ha planteado la necesidad de cambiar los paradigmas que sostienen el actual régimen global de drogas y transitar hacia otro que trate el uso de drogas como un asunto de salud pública, que busque reducir el consumo mediante información y programas de prevención y que enfoque los esfuerzos de la aplicación de la ley en el combate al crimen organizado (CLDD, 2009:10).

Otro paso importante fue dado en el 2012, en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, y en la cual los presidentes de la región acordaron evaluar los resultados de la política de droga y explorar nuevos enfoques. Se comisionó a la OEA para que elaborara un informe que fue presentado en junio del 2013, el cual rompió el tabú al considerar, por lo menos, alternativas al enfoque prohibicionista y evaluar críticamente los resultados y efectos de la política de drogas en la región (OEA, 2013). Menos de un mes después, la Asamblea General de la OEA se reunía en Antigua, Guatemala, en la primera sesión dedicada al problema de las drogas (OEA 2014).

El paso más importante que ha dado la región para abrir el debate sobre el régimen global de drogas ha sido sin duda la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) para discutir el problema de las drogas que, a petición de Colombia, México y Guatemala, tuvo lugar en abril del 2016. Sin embargo, todo quedó en nada, la declaración final de UNGASS 2016 es un documento plagado de buenas intenciones que no cuestiona ni plantea alternativas serias al actual régimen global de drogas enfocado en el prohibicionismo. Un claro ejemplo de ello es que ni una sola vez se menciona el concepto de reducción de daños, algo por lo cual pelearon los activistas y que fue explícitamente excluido del documento final. Lo anterior deja claro que la búsqueda de alternativas al actual régimen global de drogas es una tarea que requiere, sobre todo y ante todo, de una iniciativa política que evidentemente no será encabezada por los países que, como Estados Unidos, dictan la pauta en materia de política de drogas.

Por ello, en el siguiente apartado retomo y analizo la propuesta de regular el cultivo de amapola para fines científicos y medicinales en Guerrero. Una propuesta que en principio aparece como poco viable, pero que de llevarse a cabo representaría un punto de inflexión en la manera en que los países productores pueden empezar a llevar a la práctica las discusiones

sobre la necesidad de equilibrar el enfoque prohibicionista que actualmente predomina en el régimen global de drogas.

#### **4. Amapola para medicinas: una propuesta para Guerrero.**

En marzo del 2016 el gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo (PRI), planteó en una entrevista la posibilidad de avanzar en la regulación de los cultivos de amapola para fines medicinales en Guerrero como una medida para reducir la violencia (Milenio Digital 2016). De acuerdo al gobernador, “En los estudios de seguridad, que no me invento yo, señalan que mientras Guerrero siga siendo un productor de droga la violencia va a seguir. Ahora la violencia está donde se siembra el producto” (Milenio Digital 2016). En términos prácticos, la propuesta es desarrollar un plan piloto encaminado a que la ONU, mediante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, otorgue a México un permiso para cultivar amapola con fines medicinales (Domínguez, 2016).

La propuesta del gobernador tuvo gran eco y abrió un debate público en el que se han escuchado tanto voces de apoyo y rechazo, como de cautela. Sin embargo, no era la primera vez que se planteaba. Un año antes, en abril del 2015, Fernando Belaunzarán (PRD), entonces Diputado Federal, propuso un punto de acuerdo para legalizar la producción de amapola para fines medicinales (Milenio Digital, 2015). Por otra parte, en marzo del 2016, cuando ya estaba en discusión la propuesta del gobernador, el periodista José Gil Olmos (2016) dio a conocer en una nota en la revista Proceso, un estudio que estaba circulando entre las autoridades federales titulado *Propuesta de legalización del cultivo de la amapola. Fines científicos y médicos*. El estudio, fechado en noviembre del 2015, no ha sido reconocido por ninguna dependencia del gobierno federal y se desconocen sus autores. Sin embargo, el estudio está sólidamente estructurado y es evidente que fue escrito por especialistas. En términos generales el estudio plantea dos razones de peso para regular los cultivos de amapola con fines medicinales: (i) permitir que millones de personas que requieren medicamentos para dolores crónicos o agudos tengan acceso a ellos de manera sencilla y asequible; y (ii) lidiar con un mercado ilegal y las consecuencias sociales negativas que genera, aprovechando la experiencia que ya han adquirido quienes se dedican a su cultivo (López Noriega 2016).

Tras las declaraciones del gobernador Astudillo, el diputado local Ricardo Mejía Berdeja (MC) presentó, el 17 de marzo del 2016, una iniciativa en el Congreso de Guerrero para legalizar el cultivo de amapola con fines medicinales (Santos 2016). La iniciativa proponía reformar el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley de Salud con el objetivo de regularizar el cultivo de amapola para fines medicinales. En principio, la iniciativa fue turnada a la mesa directiva del Congreso local quienes la enviaron a las comisiones de Justicia y Salud para su dictamen, luego de lo cual pasaría a ser una iniciativa del Congreso local hacia el Congreso de la Unión (Santos, 2016). Esta iniciativa fue primero congelada<sup>10</sup> hasta cuando fue rechazada en noviembre del 2016, pero acompañada de un exhorto aprobado por el Congreso local -con el único voto en contra de la diputada María de Jesús Cisneros (Morena)-, en el cual se le pide al Congreso de la Unión que lleve a cabo el debate porque es de su competencia (Ramírez, 2016B; Navarrete, 2016D y 2016E).

En términos generales, la propuesta de regularizar la amapola para fines medicinales en Guerrero parece tener cierta aceptación, al menos en el sentido de que se abra el debate y se analice a profundidad. La perspectiva más crítica y menos entusiasta ha sido la de José Narro Robles, Secretario de Salud, quien en mayo y agosto del 2016 dio declaraciones en el sentido de que el gobierno federal no estaba estudiando la legalización de la amapola, que primero había que despachar la discusión sobre la legalización de la marihuana medicinal y que en cualquier caso no creía que fueran medidas útiles para reducir la violencia (Velázquez, 2016 y 2016A; Tenorio, 2016). Sin embargo, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, contradijo al Secretario Narro y confirmó que el gobierno federal sí está analizando la propuesta de legalización para establecer qué es lo más conveniente y que sí considera que puede ser útil para reducir la violencia (Contreras, 2016). En términos similares se expresó el subsecretario de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Alberto Begné (Guerrero y García, 2016). La iniciativa también ha sido respaldada por el gobernador

---

<sup>10</sup> Tres días después de presentarse la iniciativa, el presidente la Comisión de Justicia del Congreso de Guerrero, Héctor Vicario Castrejón -Priista diputado por el Partido Verde-, anunció que se declararían impedidos para discutirla porque había seguido un procedimiento incorrecto (Navarrete, 2016). Sin embargo, Vicario Castrejón ha ido modificando su postura y ha planteado, entre otras cosas que, aunque que sí eran competentes para sacar un dictamen, debían esperar estudio y que primero saliera el tema de la marihuana medicinal (Navarrete 2016A y 2016B), también ha planteado que ni esa iniciativa ni los foros que se proponen tienen utilidad alguna porque es un asunto de la federación (Navarrete, 2016C).

de Morelos, Graco Ramírez (Robledo, Arvizu y Pigeonutt, 2016) e incluso el senador Armando Rios Pitter presentó, en diciembre del 2016, una iniciativa para regular la siembra y el uso médico de la amapola (Baylón, 2016).

En Guerrero, la iniciativa ha contado con el apoyo de diversos sectores sociales tales como el exsecretario de Desarrollo Rural y actual dirigente del Consejo Regional de la Sierra, Rigoberto Acosta (Ramírez, 2016C), el dirigente del Consejo Supremo de los Pueblos de Filo Mayor, Severo Oryozábal Díaz (Ramírez, 2016D), Salvador Rangel Mendoza, obispo de la Diócesis de Chilpancingo-Chilapa (Aguilar, 2016), aunque algunos, como Abel Herrera, director del centro Tlachinollan, han advertido que no es una solución para el problema de la pobreza que afecta a los campesinos de la Sierra y la Montaña (Ávilez, 2016).

En este punto es importante destacar que el apoyo más importante a la propuesta de regularizar el cultivo de amapola en Guerrero ha sido el de la Unión de Comisarios por la Paz, Seguridad y Desarrollo de la Sierra de Guerrero<sup>11</sup>. Uno de sus voceros, Arturo López Torres, comisario de Filo de Caballos (municipio de Leonardo Bravo), resumió en una entrevista algunos temas recurrentes en las intervenciones de los dirigentes de la Unión: primero, que los pobladores de la sierra cultivaban amapola por necesidad y no por gusto, ya que al final terminaban sometidos a la persecución del gobierno y las amenazas del crimen organizado; segundo, que no se oponen a la erradicación de los cultivos pues saben que es ilegal, pero piden que se suspendan las fumigaciones mediante aspersion aérea ya que afecta la salud de los habitantes, otros cultivos y las fuentes de agua, por lo cual solicitan que se haga a pie, como se ha hecho tradicionalmente (Cervantes, 2016); tercero, que están de acuerdo con regular el cultivo de amapola para fines médicos.

Luego de las manifestaciones del 28 de abril los dirigentes de la Unión empezaron a hacer intervenciones públicas en las que salieron a relucir las medidas que estaban tomando unilateralmente para lidiar con los peores efectos del cultivo de amapola en sus territorios.

---

<sup>11</sup> La Unión entró al debate público a raíz de una manifestación que tuvo lugar el 28 de abril del 2016 en Chilpancingo que terminó con bloqueos a la Autopista del Sol que, luego de la intervención de las autoridades, dejó un saldo de al menos 73 personas detenidas (Pacheco, 2016A). Uno de los dirigentes de la Unión, Arturo López Torres, Comisario de Filo de Caballos (municipio de Leonardo Bravo), explicó que, si bien 45 comunidades de la sierra participaron en dicha manifestación, ellos estaban en el Palacio de Gobierno, lejos del bloqueo organizado por los transportistas de Chilpancingo, con quienes no estaban coordinados (El Sur de Acapulco, 2016).

El 14 de mayo del 2016 explicaron que 18 comunidades de los municipios de Leonardo Bravo y Eduardo Neri se organizaron para evitar que siguiera el deterioro del medio ambiente:

En la sierra estamos obligando a los campesinos a que siembren en los mismos rastrojos que han venido sembrando, que no desmonten nuevas áreas con la finalidad de que no destruyamos el bosque y se deteriore el medio ambiente, porque de la sierra baja el agua de la que dependen las ciudades más importantes, como Chilpancingo y Acapulco (Cervantes, 2016A).

Luego, el 16 de mayo, los comisarios de Filo de Caballos, Arturo López Torres, y de Campo de Aviación, Crescencio Pacheco, informaron que ocho comunidades de la sierra habían integrado un Comité que acopia la producción y la vende mediante representantes para evitar que personas extrañas entren a sus comunidades (Cervantes, 2016B). De acuerdo a los comisarios este era una especie de programa piloto que estaba mostrando resultados prometedores ya que, por un lado, habían logrado reducir la violencia y la inseguridad en sus territorios, y por el otro, parte de las ganancias las estaban invirtiendo en caminos, centros de salud, escuelas o lo que decidiera la comunidad (Cervantes, 2016B). De acuerdo a López Torres, dicho ejercicio era clara evidencia de que la amapola no es la causa de la violencia, sino el crimen organizado que se disputa el control de los cultivos (Cervantes, 2016B).

Por último, es importante mencionar que la Unión ha dado claras muestras de su voluntad para trabajar en conjunto con las autoridades para buscar alternativas y soluciones a los problemas de la pobreza, inseguridad y cultivos ilícitos en la Sierra. En efecto, si bien la Unión se ha pronunciado en repetidas ocasiones a favor de la regulación de la amapola, han sido claros en que no necesariamente esa tiene que ser la solución, ya que está dispuestos a aceptar un proceso de sustitución siempre y cuando les ofrezcan proyectos productivos sostenibles, tales como uno relacionado con ecoturismo que han venido trabajando desde hace ya varios años (Cervantes, 2016C).

Otra prueba de la voluntad de la Unión para trabajar en alternativas al cultivo ilegal de amapola, fue el acuerdo al que llegaron con el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano en el Congreso local de Guerrero, cuyo objetivo era apoyar el proceso de recolección de firmas para enviar una iniciativa ciudadana al Congreso de la Unión para que avanzara en la regulación de la amapola ya que la iniciativa presentada por el diputado Mejía Berdeja estaba congelada (Cervantes, 2016D). Sin embargo, dos meses después la Unión



informó que suspendería la recolección de firmas hasta tanto no contaran con el apoyo del gobernador Héctor Astudillo (Cervantes, 2016E). Pocos días después el gobernador Astudillo les hizo saber que contaban con su apoyo, aunque advirtió que primero debía resolverse el asunto de la mariguana medicinal (Pacheco, 2016B). Con este respaldo la Unión decidió reanudar la recolección de firmas en 200 comunidades (Marín, 2016).

Lastimosamente, la iniciativa de regularizar los cultivos de amapola en Guerrero ha recibido la férrea oposición del representante de la UNODC en México, Antonio Mazzitelli. Primero, Mazzitelli dijo que ese no era el camino para Guerrero debido a que hay una sobreproducción mundial de opio y morfina, que México no tendría un mercado, y que lo que necesita Guerrero es una intervención integral "...actividad económica, carreteras, escuelas, puestos de salud, seguridad pública y Estado de derecho" (De Llano, 2016). Luego planteó que la propuesta es inviable en México porque requiere la aprobación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y que para ello el Estado mexicano debe explicar sus razones y garantizar que se cumplan unas condiciones mínimas de seguridad, calidad y controles (El Economista, 2016). De acuerdo a Mazzitelli "...los cultivos legales no se podrían desarrollar donde actualmente se plantan de manera ilegal, zonas montañosas alejadas y donde el estado apenas está presente, dadas las dificultades y altos costos para poder llegar ahí y garantizar la seguridad" (El Economista, 2016). Por último, en un debate que sostuvo con el gobernador Astudillo, Mazzitelli desechó la propuesta porque dice que la industria farmacéutica no invertiría en la región debido a los problemas de falta de infraestructura e inseguridad, razón por la cual primero deberían resolverse los problemas que afectan a las zonas de producción en Guerrero (El Sur de Acapulco, 2016A).

La posición de Antonio Mazzitelli es consistente con las prioridades del actual régimen global de drogas. En efecto, aunque en teoría este régimen debe equilibrar dos funciones, garantizar la accesibilidad a medicamentos controlados y restringir su uso indebido, "...en la práctica, la legislación en materia de control de drogas ha vuelto la promoción del acceso a medicamentos controlados una consideración secundaria frente a la prevención del desvío de estas sustancias" (Comisión Global de Política de Drogas, 2015: 12). Por las limitaciones propias de este texto no es posible profundizar en el debate sobre los efectos negativos del actual régimen global de drogas sobre la salud pública, en particular,

sobre la llamada epidemia del dolor que hace referencia a las limitaciones para acceder a medicamentos paliativos del dolor que experimenta la mayor parte de la población mundial. Sin embargo, es importante advertir que México no es ajeno a ese problema, como quedó claro en el informe que sobre el tema publicó Human Rights Watch (2014)<sup>12</sup>. Lo anterior debe ser tomado en cuenta al momento de debatir la iniciativa de regular los cultivos de amapola en el país ya que, en efecto, México sí tiene una demanda no satisfecha de medicamentos para el dolor derivados del opio.

A manera de conclusión habría que plantear que la propuesta de regularizar la amapola en Guerrero es viable, pero requiere ante todo de voluntad política. Desde una perspectiva histórica, la evidencia sugiere que el régimen global de drogas no es inmutable ya que, al menos hasta mediados del siglo XX, estuvo centrada más en la regulación que en la prohibición (Paoli, Greenfield y Reuter, 2012). Los casos de Turquía e India resultan particularmente relevantes para ser pensados en el caso mexicano. Primero, porque son ejemplos prácticos de cómo puede operar un esquema de regulación de la producción de la amapola a cargo del Estado con la participación activa de los productores y, segundo, porque dejan entrever los desafíos que se deben tener en cuenta. En efecto, el caso de Turquía demuestra que la regulación no necesariamente acaba con el problema del tráfico de drogas. Por su parte, el caso de India demuestra las dificultades para controlar el desvío de parte de la producción legal hacia el mercado negro (Paoli, Greenfield y Reuter, 2009).

La propuesta de regular los cultivos de amapola en Guerrero para fines medicinales no es una solución mágica para los problemas que padece la entidad. Sin embargo, puede ser una manera para empezar a cuestionar la hegemonía de la política prohibicionista encarnada en el actual régimen global de drogas. Una política que en el caso de Guerrero ha mostrado su ineficacia y sus efectos contraproducentes. Es por ello que resulta tan contradictorio que se le pida a esta propuesta que demuestre, el mecanismo causal mediante el cual va a reducir la violencia, acabar con el crimen organizado, eliminar los cultivos ilícitos y mejorar las condiciones de vida de los productores. Si esos mismos criterios fueran aplicados para

---

<sup>12</sup> Es importante mencionar que el Estado mexicano ha dado pasos importantes para mejorar el acceso a medicamentos para el dolor derivados del opio. En 2015 se lanzó la Estrategia Nacional para el Control del Dolor y los Cuidados Paliativos que, entre otras cosas, estableció un mecanismo electrónico para facilitar la expedición de recetas de medicamentos derivados del opio (Salazar, 2016).

evaluar la viabilidad de la política prohibicionista, hace rato que ésta tendría que haberse lanzado a la basura. Hace mucho que el régimen global de drogas debió haber sido modificado por sus nefastas consecuencias, sin embargo, en vista de lo quijotesco que puede resultar ese objetivo, la propuesta de regularizar los cultivos en Guerrero puede servir para aprovechar las rendijas que, sin salirse del régimen actual, pueden llevar a una modificación de fondo del régimen actual de drogas.

## Bibliografía:

- Aguilar, Rubén (2016) “Sí a la amapola médica”, *El Economista*, mayo 17. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2016/05/17/amapola-medica>
- Ángel, Arturo (2017) “Fracasa el plan del gobierno para bajar homicidios en 50 municipios; en 37 la violencia subió”, *Animal Político*, marzo 27. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/03/homicidios-municipios-violentos/>
- Astorga, Luis (2015) *¿Qué querían que hiciera?* México: Grijalbo.
- Ávilez, Mario (2016) “Legalizar siembra de amapola no es la solución a la pobreza, asegura el centro Tlachinollan”, *El Sur de Acapulco*, mayo 21. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/legalizar-siembra-de-amapola-no-es-la-solucion-a-la-pobreza-asegura-el-centro-tlachinollan/>
- Ayala, Mónica y Furszyfer, Jonathan (2017) “¿Cómo van los 50 municipios más letales del país?”, *Animal Político*, junio 10. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/06/10/van-los-50-municipios-mas-letales-del-pais/>
- Baylón, Luis (2016) “El Senador Armando Ríos Piter ya propone regularizar el opio”, *Huffington Post*, diciembre 13. Disponible en: [http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/12/13/el-senador-armando-rios-piter-ya-propone-regularizar-el-opio\\_a\\_21627368/](http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/12/13/el-senador-armando-rios-piter-ya-propone-regularizar-el-opio_a_21627368/)
- Becerra-Acosta, J. P. (2014) “12 alcaldes de Guerrero bajo la lupa ‘antinarco’”, *Milenio*, noviembre 17. Disponible en: [http://www.milenio.com/politica/12\\_alcaldes\\_de\\_Guerrero\\_bajo\\_lupa\\_antinarco-alcaldes\\_relacionados\\_con\\_el\\_narco\\_0\\_410958901.html](http://www.milenio.com/politica/12_alcaldes_de_Guerrero_bajo_lupa_antinarco-alcaldes_relacionados_con_el_narco_0_410958901.html)
- Causa en Común (2015) “Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: Guerrero”, Ciudad de México: Causa en Común. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/Guerrero-Sem%C3%A1foro-2015.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2015A) “Foro Internacional de Seguridad Pública: Por un modelo de policía digno ¿Cómo evaluar la confianza de los policías y establecer contrapesos?”, *Causa en Común*, febrero 10. Documento presentado en la Cámara de Diputados.
- Cervantes, Zacarías (2016) “Herbicidas con que el Ejército destruye amapola daña otros cultivos, la tierra, los ríos y la salud”, *El Sur de Acapulco*, mayo 16. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/herbicida-con-que-el-ejercito-destruye-amapola-dana-otros-cultivos-la-tierra-los-rios-y-la-salud/>
- \_\_\_\_\_ (2016A) “Legalizar la amapola es la solución a la violencia y el atraso en la sierra, plantean comisarios”, *El Sur de Acapulco*, mayo 14. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/legalizar-la-amapola-es-la-solucion-a-la-violencia-y-el-atraso-en-la-sierra-plantean-comisarios/>

- \_\_\_\_\_ (2016B) “Establecen en la sierra un método para vender la goma de amapola”, *El Sur de Acapulco*, mayo 16. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/establecen-en-la-sierra-un-metodo-para-vender-la-goma-de-amapola-sin-que-los-carteles-entren-a-los-poblados/>
- \_\_\_\_\_ (2016C) “Quieren proyectos, no la legalización de la siembra de la amapola, se retractan comisarios de la sierra”, *El Sur de Acapulco*, mayo 20. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/quieren-proyectos-no-la-legalizacion-de-la-siembra-de-la-amapola-se-retractan-comisarios-de-la-sierra/>
- \_\_\_\_\_ (2016D) “Buscarán MC y comisarios de la sierra recabar 110mil firmas para la legalización de la amapola”, *El Sur de Acapulco*, junio 17. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/buscaran-mc-y-comisarios-de-la-sierra-recabar-110-mil-firmas-para-la-legalizacion-de-la-amapola/>
- \_\_\_\_\_ (2016E) “Cancelan comisarios de la sierra la recolección de firmas para la siembra legal de amapola”, *El Sur de Acapulco*, agosto 9. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/cancelan-comisarios-de-la-sierra-la-recoleccion-de-firmas-para-la-siembra-legal-de-amapola/>
- Cidac (2017) *Hallazgos 2016: seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, Ciudad de México: Cidac. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/06/LIBRO-COMPLETO-HALLAZGOS-SIN-CORTES- -DIGITAL.pdf>
- Comisión Global de Política de Drogas (2015) *El Impacto negativo del control de drogas en la salud pública: la crisis global de dolor evitable*, Ginebra: Global Commission on Drug Policy.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, Rio: CLDD.
- Contreras, Karina (2016) “Sí se analiza legalizar la siembra de amapola con fines medicinales, confirma Osorio Chong”, *El Sur de Acapulco*, mayo 25. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/si-se-analiza-legalizar-la-siembra-de-amapola-con-fines-medicinales-confirma-osorio-chong/>
- COPS (2017) *Hiring for the 21st Century Law Enforcement Officer: Challenges, Opportunities, and Strategies for Success*, Washington: COPS.
- Dávalos, Eleonora (2016) “New Answers to an Old Problem: Social Investment and Coca Crops in Colombia”, *International Journal of Drug Policy* 31.
- David, J., Furszyfer, J., y Gallegos, J. (2017) *Cada víctima cuenta: hacia un sistema de información delictiva confiable*, Ciudad de México: México Evalúa. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2017/03/07/cada-victima-cuenta-hacia-un-sistema-de-informacion-delictiva-confiable-2/>

- De Dios Palma, Arturo (2014) “Municipios de Guerrero bajo el poder del narco”, *Los Angeles Press*, diciembre 5. Disponible en: <http://www.losangelespress.org/municipios-de-guerrero-bajo-el-poder-del-narco/>
- De Llano, Pablo (2016) “El Estado más violento de México sugiere regular el cultivo de amapola para frenar la sangría del narco”, *El País*, marzo 15. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2016/03/15/mexico/1458067824\\_836528.html](https://elpais.com/internacional/2016/03/15/mexico/1458067824_836528.html)
- Domínguez, Alejandro (2016) “Así es como Héctor Astudillo quiere legalizar la amapola”, *Milenio*, mayo 5. Disponible en: [http://www.milenio.com/politica/siembra\\_amapola-Hector\\_Astudillo-iniciativa\\_amapola-amapola\\_medicinal\\_0\\_731927012.html](http://www.milenio.com/politica/siembra_amapola-Hector_Astudillo-iniciativa_amapola-amapola_medicinal_0_731927012.html)
- Duncan, Gustavo (2014) “Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico”, *Latin American Perspectives* 41:2.
- El Economista (2016) “Propuesta de legalizar amapola en México divide a expertos”, *El Economista*, marzo 17. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/03/17/propuesta-legalizar-amapola-mexico-divide-expertos>
- El Sur de Acapulco (2016) “El bosque de la sierra está destruido y la única opción para vivir es la amapola, dice un comisario”, *El Sur de Acapulco*, mayo 3. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/el-bosque-de-la-sierra-esta-destruido-y-la-unica-opcion-para-vivir-es-la-amapola-dice-un-comisario/>
- El Sur de Acapulco (2016A) “Defiende Astudillo la siembra legal de amapola; es poca la demanda de medicinas, advierte ONU”, *El Sur de Acapulco*, septiembre 17. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/defiende-astudillo-la-siembra-legal-de-amapola-es-poca-la-demanda-de-medicinas-advierte-la-onu/>
- Escobar, Brenda (2017) “Irrumpe el Ejército y se lleva 60 policías de Zihuatanejo”, *El Sur de Acapulco*, mayo 17. Disponible en: <http://suracapulco.mx/principal/irrumpe-el-ejercito-y-se-lleva-a-60-policias-de-zihuatanejo/>
- Esteban, Rogelio Agustín (2016) “Se disputan Guerrero 50 bandas criminales”, *Milenio*, enero 22. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/disputan-Guerrero-bandas-criminales-violencia-celulas-organizaciones-delictivas\\_0\\_669533061.html](http://www.milenio.com/policia/disputan-Guerrero-bandas-criminales-violencia-celulas-organizaciones-delictivas_0_669533061.html)
- Ernst, Falko (2015) “Legitimacy Matters: Los Caballeros Templarios and the Mutation of Organized Crime in México”, *Journal of Money Laundering* 18:2.
- Galindo, Carlos (2016) “Homicidios: cifras y fuentes oficiales”, *Notas Estratégicas* 1, México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3171>
- Galindo, C., Mara, G., Zepeda, R., y Castellanos, N. R. (2017) “Seguridad interior: elementos para el debate”, *Temas Estratégicos* 39, Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>

- Greenfield, VA. y Paoli, Letizia (2017) “Research as due diligence: What can supply-side interventions accomplish and at what cost?”, *International Journal of Drug Policy* 41, pp. 162-163.
- Grillo, I. (2016) “Para los carteles de México, la política también es negocio”, *New York Times*, enero 20. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/01/20/para-los-carteles-de-mexico-la-politica-tambien-es-negocio/>
- Grisaffi, Thomas y Ledebur, Kathryn (2016) “Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes”, *Stability: International Journal of Security & Development* 5(1).
- Guerra, Edgar (2016) “Voces silenciadas. Las formas de morir de los periodistas en México en el contexto del crimen organizado”, *Monitor* 16, Aguascalientes: CIDE-PPD. Disponible en: <http://ppd.cide.edu/voces-silenciadas>
- Guerrero, Eduardo (2009, septiembre 1), “Las tres guerras”, *Nexos*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13269>
- \_\_\_\_\_ (2011, junio 1), “La raíz de la violencia”, *Nexos*. Disponible en: [www.nexos.com.mx/?p=14318](http://www.nexos.com.mx/?p=14318)
- \_\_\_\_\_ (2011A) *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*, Washington: North American Forum. Disponible en: <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/93.securitydrugs.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2013), “Towards a transformation of Mexico’s Security Strategy: Priority and Challenges”, *Rusi Journal* 158:3.
- Hernández, Anabel (2014) “Los Pineda Villa, el clan fundador de la mafia guerrerense”, *Proceso* 1981, octubre 19.
- Human Rights Watch (2014) *Care When There Is No Cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico*, Nueva York: Human Rights Watch.
- Instituto Belisario Domínguez (2017) “Panorama del gasto federal en seguridad, 2006-2016”, *Temas Estratégicos* 47. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3529/Reporte47\\_GastoSeguridad.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3529/Reporte47_GastoSeguridad.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Kyle, Chris (2015), *Violence and Insecurity in Guerrero*, Mexican Institute: Woodrow Wilson Center – Justice in Mexico: University of San Diego. Disponible en: <https://justiceinmexico.org/violence-and-insecurity-in-guerrero/>
- Le Clercq, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo (coords.) (2016) *Índice global de impunidad México IGI-MEX 2016*, Puebla: CESIJ-Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: [https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf)
- López Noriega, Saúl (2016) “El derecho a la amapola”, *Nexos*, abril 1. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=28038>

- López Portillo, Ernesto (2017) “Seguridad pública, vacunada vs rendición de cuentas”, *Animal Político*, julio 26. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-ruta-critica/2017/07/26/seguridad-publica-vacunada-la-rendicion-cuentas/>
- Marín, Alfonso (2016) “Están de acuerdo con que se legalice la siembra de amapola 200 comunidades serranas, informan”, *El Sur de Acapulco*, septiembre 11. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/estan-de-acuerdo-con-que-se-legalice-la-siembra-de-amapola-200-comunidades-serranas-informan/>
- Milenio Digital (2016) “Siembra de amapola con fines médicos, camino contra la violencia en Guerrero: Astudillo”, *Milenio*, marzo 11. Disponible en: <http://www.milenio.com/policia/siembra-de-amapola-guerrero-violencia-guerrero-productor-droga-0-698330553.html>
- \_\_\_\_\_ (2015) “Proponen legalizar la producción de amapola en México”, *Milenio*, abril 9. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/amapola-y-mexico-cultivo-de-amapola-cultivo-legal-amapola-amapola-y-belaunzaran-0-496750601.html>
- Morera, M. E. y Arango, J. P. (2016) “Apuntes sobre Mando Único y desarrollo policial”, en: Índice de Paz México 2015, Ciudad de México: IEP.
- Nathan P. Jones (2016) *Mexico's Illicit Drugs Networks and the State Reaction*, Washington: Georgetown University Press.
- Navarrete, Carlos (2016) “Se declarará incompetente el Congreso local para legalizar la siembra de amapola, adelanta Vicario”, *El Sur de Acapulco*, marzo 21. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/se-declarara-incompetente-el-congreso-local-para-legalizar-la-siembra-de-amapola-adelanta-vicario/>
- \_\_\_\_\_ (2016A) “No está atorada en el Congreso la iniciativa de MC sobre la amapola, dice Héctor Vicario”, *El Sur de Acapulco*, mayo 18. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/no-esta-atorada-en-el-congreso-la-iniciativa-de-mc-sobre-la-amapola-dice-hector-vicario/>
- \_\_\_\_\_ (2016B) “Si los estudios lo avalan, el Congreso impulsará la amapola medicinal, anuncia Héctor Vicario”, *El Sur de Acapulco*, mayo 4. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/si-los-estudios-lo-avalan-el-congreso-impulsara-la-amapola-medicinal-anuncia-hector-vicario/>
- \_\_\_\_\_ (2016C) “No le Compete al Congreso Local legalizar el cultivo de amapola, insiste Vicario”, *El Sur de Acapulco*, noviembre 7. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/no-le-compete-al-congreso-local-legalizar-el-cultivo-de-la-amapola-insiste-vicario/>
- \_\_\_\_\_ (2016D) “Aprueban en comisiones exhorto a la Cámara de Diputados para legalizar la amapola medicinal”, *El Sur de Acapulco*, noviembre 23. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/aprueban-en-comisiones-exhorto-a-la-camara-de-diputados-para-legalizar-la-amapola-medicinal/>



- \_\_\_\_\_ (2016E) “El Congreso local sí puede legislar sobre la amapola, responde Mejía Berdejo a Vicario”, *El Sur de Acapulco*, noviembre 8. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/el-congreso-local-si-puede-legislar-sobre-la-amapola-responde-mejia-berdeja-a-vicario/>
- Olmos, José Gil (2016) “Un proyecto en ciernes: legalizar el cultivo de la amapola”, *Proceso* 2056, marzo 26.
- Organización de Estados Americanos (2013) *El problema de las drogas en las Américas*, Washington: OEA.
- \_\_\_\_\_ (2014) *El informe de Drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos*, Washington: OEA.
- Pacheco, Anarsis (2016) “Arranca la estrategia para los 5 municipios con mayor violencia, anuncia el gobierno”, *El Sur de Acapulco*, septiembre 4. Disponible en: <http://suracapulco.mx/principal/arranca-la-estrategia-para-los-5-municipios-con-mayor-violencia-anuncia-el-gobierno/>
- \_\_\_\_\_ (2016A) “Ya hay 73 detenidos por el bloqueo de la autopista; se decomisaron armas y droga: SSP”, *El Sur de Acapulco*, abril 29. Disponible en: <http://suracapulco.mx/instante/ya-hay-73-detenidos-por-el-bloqueo-de-la-autopista-se-decomisaron-armas-y-droga-ssp/>
- \_\_\_\_\_ (2016B) “Primero la mariguana, después de la amapola, insiste Astudillo”, *El Sur de Acapulco*, agosto 12. Disponible en: <http://suracapulco.mx/grafico/primero-la-mariguana-despues-la-amapola-insiste-astudillo/>
- \_\_\_\_\_ (2017) “Mientras no se legalice la amapola continuará la violencia en la capital, insiste Leyva Medina”, *El Sur de Acapulco*, mayo 4. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/mientras-no-se-legalice-la-amapola-continuará-la-violencia-en-la-capital-insiste-leyva-mena/>
- Pantoja, Juan Camilo (2017) “La permanente crisis de Guerrero”, en: Benítez, M. y Aguayo S. (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, Ciudad de México: CASEDE-Instituto Belisario Domínguez, pp. 207-219. Disponible en: [https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Atlas\\_CASEDE\\_2016.pdf](https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Atlas_CASEDE_2016.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2017A) “Guerrero: o cómo la violencia no ha matado la esperanza”, *Violencia y Paz: Diagnósticos y propuestas para México*, Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. **En proceso de edición.**
- Paoli, L., Greenfield VA., Reuter, P. (2012) “Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking”, *Substance Use & Misuse* 47, pp. 923-935.
- \_\_\_\_\_ (2009) “The global diversion of pharmaceutical drugs India: the third largest illicit opium producer?”, *Addiction* 104.

Parakilas, Jacob C. (2013) *The Mexican Drug 'War': An Examination into the nature of narcotics-linked violence in Mexico, 2006-2012*, Tesis de Doctorado, London School of Economics. Disponible en: <http://etheses.lse.ac.uk/872/>

Pérez Davila, S., y Atuesta, Laura H. (2016) "Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México", *Monitor* 18, Aguascalientes: CIDE-PPD. Disponible en: <http://ppd.cide.edu/fragmentacion-y-cooperacion-la-evolucion-del-crimen-organizado-en-mexico-por-publicarse->

Propuesta MX (2014) "Diez propuestas para mejorar la seguridad pública en México", Nexos, noviembre 10. Disponible en: [http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6599#\\_ftn3](http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6599#_ftn3)

Ramírez, Rosalba (2016) "Aumenta 26% en Guerrero la destrucción de cultivos de amapola en 15 años", *El Sur de Acapulco*, abril 11. Disponible en: <http://suracapulco.mx/principal/aumenta-26-en-guerrero-la-destruccion-de-cultivos-de-amapola-en-15-anos/>

\_\_\_\_\_ (2016A) "Desmanteló el Ejército en Guerrero 18 de los 31 laboratorios de goma de opio hallados en el país de 2010 a 2015", *El Sur de Acapulco*, mayo 25. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/desmantelo-el-ejercito-en-guerrero-18-de-31-laboratorios-de-goma-de-opio-hallados-en-el-pais-de-2010-a-2015/>

\_\_\_\_\_ (2016B) "Exhorta el Congreso a la Cámara de Diputados a legalizar el cultivo de amapola con fines medicinales", *El Sur de Acapulco*, noviembre 25. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/exhorta-el-congreso-a-la-camara-de-diputados-a-legalizar-el-cultivo-de-amapola-con-fines-medicinales/>

\_\_\_\_\_ (2016C) "No llega al 10% la destrucción de amapola de lo que se siembra en Guerrero, asegura líder serrano", *El Sur de Acapulco*, abril 12. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/no-llega-al-10-la-destruccion-de-amapola-de-lo-que-se-siembr-en-guerrero-asegura-lider-serrano/>

\_\_\_\_\_ (2016D) "Sólo el 5% de amapola que se siembra es la que se destruiría, dice Severo Oryozábal", *El Sur de Acapulco*, abril 13. Disponible en: <http://suracapulco.mx/2/solo-el-5-de-amapola-que-se-siembr-es-la-que-se-destruiria-dice-severo-oryozabal/>

Ramírez, A., Álvarez, M. E., Ruiz, R., Carreras, M. J. y Tov, Y. S. (2014) *Estudio sobre disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad*, Ciudad de México: Impunidad Cero. Disponible en: <http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/15/archivo/1478200097U16.pdf>

El Sur de Acapulco

Rincón-Ruiz, A., Correa, H. L, León, D. O., y Williams, S. (2016) "Coca Cultivation and Crop Eradication in Colombia: The Challenges of Integrating Rural Reality into Effective Anti-Drug Policy", *International Journal of Drug Policy* 33.

- Robledo, L., Arvizu, J. y Pigeonutt, V. (2016) “Antes de amapola, tema de marihuana”, *El Universal*, mayo 7. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/05/7/antes-de-amapola-tema-de-marihuana-narro>
- Sánchez, Víctor M. (2014), Radiografía de las organizaciones criminales en Guerrero. *Animal Político*, noviembre 19. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/11/19/radiografia-de-las-organizaciones-criminales-que-operan-en-guerrero/>
- \_\_\_\_\_ (2015), “How to Reduce Violence in Guerrero”, Washington: Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/how-to-reduce-violence-guerrero>
- Santos, Eduardo Yener (2016) “Presenta MC iniciativa para legalizar uso medicinal de la amapola”, *Quadratín Guerrero*, marzo 17. Disponible en: <https://guerrero.quadratin.com.mx/Presenta-MC-iniciativa-para-legalizar-uso-medicinal-de-la-amapola/>
- SESNSP (2017) *Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública, Informe al 30 de junio de 2017*, Ciudad de México, SESNSP. Disponible en: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe\\_CNCA\\_Junio2017.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_CNCA_Junio2017.pdf)
- Tenorio, Tomás (2016) “Amapola sin permiso de Narro”, *El Sur de Acapulco*, mayo 30. Disponible en: <http://suracapulco.mx/9/amapola-sin-permiso-de-narro/>
- Trejo, Guillermo y Ley, Sandra (2015) “Municipios bajo fuego (1995-2014)”, *Nexos*, febrero 1. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24024>
- Velázquez, Daniel (2016) “Primero la mariguana medicinal y luego la amapola, reitera José Narro”, *El Sur de Acapulco*, agosto 12. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/primero-la-mariguana-medicinal-y-luego-la-amapola-reitera-jose-narro/>
- \_\_\_\_\_ (2016A) “Primero la mariguana y después discutir lo de la amapola, reitera José Narro en Acapulco”, *El Sur de Acapulco*, mayo 20. Disponible en: <http://suracapulco.mx/1/primero-la-mariguana-y-despues-discutir-lo-de-la-amapola-reitera-jose-narro-en-acapulco/>
- Vicenteño, David (2017) “Junio, el mes más violento en 20 años”, *Excelsior*, julio 22. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/07/22/1177133>.
- Zepeda, Guillermo Raúl y Jiménez, Paola G. (2016) *Impunidad frente al homicidio doloso en México*, Ciudad de México: Impunidad Cero. Disponible en: <http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/20/archivo/1481147733F63.pdf>

