

VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN MÉXICO 2006-2012.
UN INTENTO DE ANÁLISIS DE LA (IN) EFECTIVIDAD DE LAS
POLÍTICAS DEL PRESIDENTE CALDERÓN DE LUCHA
CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI*

SUMARIO. I. Introducción: el fenómeno delictivo. II. La irrupción de la delincuencia organizada y sus causas. III. En particular, los cárteles de la droga. IV. La estrategia militar de lucha contra el crimen organizado durante la presidencia de Calderón. V. El incremento de los delitos como posible consecuencia de la militarización de la lucha contra el crimen organizado: 1. Homicidios. 2. Robos, secuestros y violaciones. 3. Violaciones graves de los derechos humanos. VI. La desprotección frente a la violencia de grupos en situación de vulnerabilidad: 1. Niños, niñas y adolescentes. 2. Mujeres. 3. Inmigrantes. 4. Indígenas. 5. Periodistas y activistas pro derechos humanos. VII. Conclusiones.

PALABRAS CLAVE: Violencia, militares, policía, droga, México.

I. INTRODUCCIÓN: EL FENÓMENO DELICTIVO

La delincuencia en México no es nueva¹ pero ha experimentado en años recientes un incremento significativo, reflejada en el índice de victimización. Según los resultados de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV) de 2005, auspiciada por el Instituto Interregional de Investigación de Justicia Penal de Naciones Unidas y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, la tasa de victimización general en México es 3% superior a la del promedio de otros países considerados en la encuesta. Entre los países participantes, México tuvo la tasa más alta de robos cometidos con violencia: 63% de éstos fueron cometidos con armas de fuego. Grecia y México obtuvieron los mayores niveles de soborno de servidores públicos con 13.5 y 13.3%, respectivamente².

* Docente de la división de Estudios Internacionales del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), México D.F. Avenida México 153-4, México D.F., 06140. Teléfono: +5255 5574 9760, correo electrónico macostau@gmail.com.

¹SHIRK, David A., *Justice Reform in Mexico: Change and Challenges in the Judicial Sector*, en OLSON, Eric L, SHIRK, David A, SELEE, Andrew (editors), *Shared Responsibility, U.S. -Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*. Mexico Institute, Wilson Center and Trans-Border Institute (Washington D.C., 2010), pp. 205-246.

²Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización –ENICRIV– Resumen, México, ICESI, 2008, p. 12. La ENICRIV (en inglés *International Crime Victimization Survey, ICVS*) es

Por otro lado, según datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), una de cada diez personas participantes en la encuesta nacional de victimización del año 2008 dijeron haber sido víctimas de un delito. La Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) en 2009, elaborada por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), revela que 11 de los 32 Estados que componen los Estados Unidos Mexicanos se encuentran en niveles iguales o superiores a la media nacional de victimización, media que en 2009 es un 14% de hogares en los cuales se registró alguna víctima del delito, que a su vez es un punto porcentual mayor que en 2007 y 2008.³

Con todo, pese a la importante incidencia de delitos comunes como el robo y la violencia sexual, la principal fuente de violencia y de percepción de inseguridad en el país proviene, por un lado, de las actividades de la delincuencia organizada y, por otro, de la política de seguridad implementada por el Gobierno del Presidente Calderón (2006-2012) destinada a combatir aquélla.

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar (apartados 2 y 3) analizaré las causas y las manifestaciones del surgimiento del crimen organizado –en particular los llamados cárteles de la droga. A continuación expondré las políticas puestas en práctica por las autoridades mexicanas para combatirlo (apartado 4), así como en sus efectos (apartado 5), es decir, las cifras de incremento de la delincuencia y, en particular, las consecuencias de la violencia y el crimen sobre grupos vulnerables (apartado 6). En el apartado de conclusiones (apartado 7) expondré mi valoración general –muy crítica– de las políticas del Presidente Calderón y en general de las autoridades mexicanas, que lejos de haber controlado la delincuencia organizada o de haber combatido sus causas, han hecho que se incrementen muy notablemente tanto los delitos como la percepción ciudadana de inseguridad y de impunidad de los criminales –y de los gobernantes, hasta el punto de poder hablarse de una relación de causa a efecto entre aquellas políticas y el aumento de la delincuencia y de la violencia.

II. LA IRRUPCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SUS CAUSAS

Desde hace no muchos años, México vive un proceso de desbordamiento del crimen organizado que diariamente amenaza la paz y la tranquilidad de la población y pone a prueba tanto la fortaleza de sus estructuras de seguridad como la de sus instituciones jurídicas y políticas.

realizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cada 5 años en más de 70 países. En la actualidad es el proyecto empírico comparativo internacional más importante en el campo de la prevención del delito y del sistema de justicia penal, que pone particular énfasis en los riesgos de victimización y las experiencias de los ciudadanos de todo el mundo.

³ENSI-7, disponible en http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf.

Existen diversas causas de este crecimiento desproporcionado de las actividades ilícitas organizadas, entre las cuales cabe señalar: a) la transnacionalización creciente del crimen; b) factores sociales, económicos y demográficos internos; c) una crónica impunidad y un deficiente funcionamiento del aparato de justicia, d) carencia de un marco normativo adecuado para hacer frente a la delincuencia organizada desde la perspectiva de seguridad ciudadana, y e) la posición geográfica de México y la inserción del país en la globalización.

a) Sobre la transnacionalización creciente del crimen hay que recordar que el redimensionamiento de la delincuencia organizada es un fenómeno de larga maduración producido en el marco de importantes transformaciones, ocurridas en todo el mundo a lo largo de los últimos cuarenta años. En el plano internacional los procesos de globalización no sólo han implicado apertura y liberalización de la circulación de capitales, bienes, servicios, información, comunicaciones e ideas del mundo de los negocios legales, sino también del extenso mundo de las actividades criminales. No es casualidad que el surgimiento de los cárteles de la droga, primero en Colombia y después en México, ocurra en los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado, precisamente cuando se mundializan las políticas de desregulación de los mercados financieros e inicia un proceso de apertura comercial cuyo hito puede fijarse a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA) en 1994. Según señala Verduga, en la actualidad el mercado mundial de la droga supera en valor al del petróleo, y en los paraísos fiscales hay depósitos que equivalen al 15% del PIB mundial y a más del 40% de la riqueza financiera global⁴.

b) Las políticas de estímulo a la reducción de la tasa de natalidad, impulsadas en los años setenta, dieron resultados, y en dos décadas un país mayoritariamente de niños se transformó en un país mayoritariamente de jóvenes. Actualmente, según cifras del Censo de Población y Vivienda del INEGI de 2010, habitan en México alrededor de 21 millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad, lo que representa aproximadamente el 19% de la población total del país. De ellos, una elevadísima proporción (7,5 millones) ni estudian ni trabajan: son los llamados “*ninis*”, y constituyen el sustento demográfico y la fuerza de trabajo de reserva del crimen organizado, que se convierte así en la salida “profesional” más fácil y próxima. Se ha señalado⁵ que unas 468.000 personas trabajan en México en actividades relacionadas con el comercio ilícito de drogas, cinco veces más personas que el total

⁴ VERDUGA, César, Notas proyecto de investigación, en ACOSTA URQUIDI, MariClaire (editor), Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México. CIDE (Distrito Federal, 2010).

⁵ RÍOS, Viridiana, ¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano, en *Este País online*, disponible en http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_EstePais_DealersS.pdf.

de la industria maderera mexicana y tres veces más que el personal de PEMEX, la compañía petrolera con mayor número de empleados del mundo.

La nueva realidad política y económica de México ha expuesto a los jóvenes a un futuro incierto, como el descrito por Sousa Santos⁶, en donde la educación y el empleo se encuentran severamente reducidos, lo que conlleva a una etapa de desesperanza, frustración y malestar social. La falta de propósitos de vida de esta generación ha originado a su vez un vacío de oportunidades, dando lugar a la estigmatización de aquellos que por causas ajenas a sí mismos se ven rezagados del proceso productivo y son así excluidos del sistema. Ello ha movido a una gran cantidad de jóvenes a involucrarse activamente en actividades delictivas. A su vez, las organizaciones del crimen organizado encuentran en los jóvenes una fuerza de trabajo altamente rentable. La propia SSP (Secretaría de Seguridad Pública) reconoce que el aumento de la delincuencia organizada y los asesinatos violentos en el país tienen su origen en la falta de empleo bien remunerado y en oportunidades de estudio para millones de jóvenes, quienes al no tener oportunidades, son blanco fácil de los criminales.⁷ Estimaciones de organizaciones no gubernamentales⁸ han concluido que alrededor de 30.000 jóvenes menores de 18 años cooperan con grupos criminales de distintas formas, involucrándose en la comisión de al menos 22 tipos de delitos.

c) Otro de los aspectos esenciales de su actual crisis es que México registra niveles de impunidad del orden del 97%, ya que sólo 3% de los delitos que se denuncian llegan a sentencia –y en muchos casos la sentencia es absolutoria. De la mano de la corrupción se ha forjado desde antiguo toda una cultura de la impunidad, estudiada por Barrena⁹. La ineficiencia del sistema de administración de justicia queda patente con datos como que en México, con 112 millones de habitantes según el Censo de 2010, se consignan menos casos de delitos contra las personas que en Chile, que tiene sólo 15 millones de habitantes: el porcentaje de sentencias por ese delito es en México diez veces menor.¹⁰

⁶SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política* (Madrid, 2005).

⁷La Jornada, *SSP: aumento de la delincuencia y ejecuciones, por falta de empleo* (consultado con fecha 29.02.2011).

⁸RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, *Informe Alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados* (Distrito Federal, 2010), p.18.

⁹BARRENA, Guadalupe, *Enfrentar la impunidad: la promesa de una nueva justicia penal en México*, en ACOSTA URQUIDI, Mariclaire (editor), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. (Distrito Federal, 2011), pp. 135-215.

¹⁰Intervención de Ana Laura Magaloni ante miembros del Ejército mexicano, durante una reunión en Mexicali, Baja California, en el año 2009, recogida por VERDUGA, César, *Notas*

Como resultado de estas realidades, el crimen organizado ha debilitado instituciones, ha parasitado la economía legal, ha penetrado en la política y tiene bases de apoyo en sectores sociales empobrecidos. Un experto describe así el panorama del país sobre este tema:

“Tres dimensiones exhibe hoy el crimen organizado en México: la de milicias de sicarios que dejan hileras de muertos a su paso; la de empresas clandestinas dedicadas al tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión; y la de cuasi-gobiernos que venden protección, cobran impuestos e influyen en las decisiones de la autoridad”¹¹.

d) En cuanto a la inseguridad ciudadana, definida –y denunciada– por instituciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), y en cuanto al marco normativo para preservarla y para combatir el crimen, México está aún muy lejos de introducir las reformas legales y buenas prácticas de gobierno establecidas en las normas internacionales a la que se ha obligado en materia de corrupción y crimen organizado.¹²

e) Finalmente, México comparte una extensa frontera con los Estados Unidos de América, que es el mayor consumidor de drogas del mundo, el primer exportador de armas ligeras, cuyos compradores son las bandas criminales mexicanas, y el mayor y más globalizado centro financiero del planeta, por cuyos circuitos internacionalizados circula dinero de procedencia lícita e ilícita.

El Senado de los Estados Unidos calculó en 2008 que unas 2.000 armas cruzan la frontera diariamente. Un informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, presentado el 8 de enero de 2008 por el Senador Richard Lugar, señaló que dos mil armas atraviesan cada día los puestos fronterizos del norte del país. El documento afirma que “oficiales de aduanas corruptos (en ambos lados de la frontera) ayudan al tráfico de armas hacia México”. Si el dato resulta exacto, en

proyecto de investigación, en ACOSTA URQUIDI, Mariclaire (editor), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*. CIDE, ob. cit., p. 22.

¹¹ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Narcotráfico S.A.*, en *Nexos* 373 (2009).

¹² En relación con la corrupción, México ha ratificado las tres principales convenciones internacionales en la materia: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ratificada el 2 de junio de 1997; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Convención anti-cohecho de la OCDE), ratificada el 27 de mayo de 1999; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC según sus siglas en inglés), ratificada el 20 de julio de 2004. Véase CHABAT, Jorge, *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war*, en *CIDE* 205 (2010). México ratificó en 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida como la *Convención de Palermo*), que sin embargo contiene una definición de “delincuencia organizada” que no coincide con la recogida en el art. 16 de la Constitución mexicana, lo cual sin duda puede plantear serios problemas de articulación normativa.

los primeros dos años del gobierno de Calderón casi un millón y medio de armas habrían ingresado clandestinamente en territorio mexicano. Según se desprende de una entrevista ofrecida al periódico *El País* por el ex procurador Eduardo Medina Mora (23.11.08), sólo un ínfimo número de esas armas (27.000, apenas un 1,8%) habría sido interceptado por las autoridades¹³.

La proporción entre armas introducidas y armas incautadas, al menos entre 2007 y 2008, muestra con claridad la enorme brecha entre la disponibilidad de armas para actividades delictivas y la escasa efectividad del gobierno mexicano en prevenirlo. Distintas autoridades estadounidenses han dado respuesta a las recurrentes demandas del Presidente Calderón para paliar y combatir el tráfico de armas hacia México. No obstante, el avance es prácticamente insignificante. Durante el año 2009, agentes de la Dirección de Aduanas y Protección Fronteriza incautaron apenas 107 armas en todos los cruces a lo largo de los 3.200 kms. De frontera que van desde Brownsville, Texas, hasta San Diego, California. En 2010 únicamente 279 armas fueron incautadas¹⁴.

III. EN PARTICULAR, LOS CÁRTELES DE LA DROGA

En este escenario, es sabido que son las organizaciones de narcotraficantes, o cárteles de la droga, las que generan mayor delincuencia y mueven mayores cantidades de dinero. Según información de los cuerpos de seguridad y la prensa, en México existen al menos siete grandes cárteles del narcotráfico: del Golfo, de Sinaloa, de Juárez, Tijuana, Milenio, Oaxaca y Colima¹⁵. Los dos primeros, el del Golfo y el de Sinaloa, son las organizaciones más poderosas y mantienen una relación de rivalidad.¹⁶ Ambas tienen, conjuntamente, presencia en 21 Estados de México y su negocio más lucrativo es la exportación de cocaína a Estados Unidos.

La conflictividad creciente entre los cárteles de la droga que se disputan las distintas rutas y territorios es, sin duda, uno de los principales ingredientes del

¹³ DE MAULEÓN, Héctor, Bajo fuego, en *Nexos* 373 (2009).

¹⁴ Por su parte, la oficina estadounidense de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés), reportó haber decomisado 2.633 armas durante 2009 en los cuatro Estados colindantes con México. Sin embargo, éstas fueron incautadas antes de que se intentara transportarlas a través de la frontera. Incluso si ese número se sumara al total, seguiría representando poco más de lo que, según se estima, es transportado hacia México en un solo día. Véase EL UNIVERSAL, El imparable río de armas ilegales hacia México, en *El Universal* (6.03.2011) disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36440.html>.

¹⁵ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Narcotráfico S.A.*, ob. cit.

¹⁶ DE MAULEÓN, Héctor, *Marca de Sangre. Los años de la delincuencia organizada* (Distrito Federal, 2010).

actual incremento de los índices de violencia del país, junto con los operativos de los cuerpos de seguridad.

El resultado de la proliferación y conflictividad del narcotráfico en México se refleja en tres dimensiones, diariamente verificables en buena parte del territorio nacional: a) la existencia de milicias de sicarios dedicados a realizar ejecuciones; b) el desarrollo de empresas clandestinas dedicadas al tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión, y c) el establecimiento de estructuras y métodos de operación que sugieren las formas de “gobiernos *de facto*” que venden protección, cobran impuestos e influyen en las decisiones de la autoridad.

Sobre las causas que alimentan las guerras entre grandes cárteles, podría citarse la siguiente exposición de Guerrero Gutiérrez¹⁷:

“Primero, la baja gradual de los precios de las drogas en Estados Unidos, lo que ha hecho más cruenta la lucha por controlar más cruces fronterizos, puntos de embarque y corredores. Segundo, la competencia por conseguir los ‘contratos’ de los cárteles colombianos para la transportación y distribución de su cocaína y de la heroína sudamericana en Estados Unidos. Tercero, el aumento de las disputas intra e intercártel propiciadas por el aumento de decomisos y detenciones del gobierno. Cuarto, un aumento de la inversión en violencia por parte de los cárteles como respuesta a la agresiva estrategia del gobierno”.

Según ello, en México se librarían actualmente tres guerras de intensidad variable. Dos de ellas estarían relacionadas con el comportamiento de los cárteles de narcotráfico al interior y entre ellos (una entre grandes cárteles y otra entre bandas delictivas de narcomenudeo en localidades), y la tercera sería la que despliega el gobierno federal.

Es muy probable que alrededor y entre estas guerras, las autoridades locales (gobernadores, alcaldes, cuerpos de seguridad locales) estén implicadas más o menos activamente, a causa obviamente de la corrupción y la penetración del narcotráfico en dichos gobiernos. El reciente caso del descubrimiento de enormes fosas clandestinas en el Estado de Tamaulipas, en donde al parecer estuvieron directamente implicados los cuerpos de seguridad de la localidad en la captura y asesinato de los pasajeros de autobús que transitaban por la zona, es una muestra de esta situación.¹⁸

Otro indicador preocupante en este sentido es que de los diez Estados mexicanos más afectados por la violencia del narcotráfico en la primera mitad de 2010, la mayoría tiene índices de desarrollo humano superiores al del país en su conjunto.

¹⁷ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Narcotráfico S.A.*, ob. cit., p. 38.

¹⁸ La Procuraduría General de la República informó que se detuvo a 76 individuos por posibles vínculos con los hechos, de los cuales 64 han sido encarcelados provisionalmente. Entre ellos se cuentan 17 elementos de la policía municipal de San Fernando, Tamaulipas. RADIO FÓRMULA, suman 17 policías arraigados vinculados a narcofosas en Tamaulipas (24.04.2011), disponible en <http://radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=169179>.

Más aún, casi todos cuentan con un número considerable de oficiales de policía por población –similar al de Estados Unidos– lo cual indica que el problema no es la ausencia de control territorial por parte del Estado, como se argumenta en círculos oficiales, sino el secuestro de las instituciones policiales y judiciales por parte del crimen organizado, sea a través de la corrupción o de la coerción¹⁹.

Resulta esencial entender el grado de penetración del crimen organizado en las instituciones del Estado, factor que hace que muchas de las estrategias que pudieran estar funcionando en otras partes del mundo no funcionen en México: *“La corrupción es el gran problema que no permite combatir efectivamente a la delincuencia organizada pues las mismas instituciones del Estado encargadas de hacerlo parecen estar más del lado de los delincuentes”*²⁰.

Por añadidura, la estrategia que ha venido siguiendo el gobierno mexicano, dirigida a fragmentar los grupos de delincuencia organizada mediante el arresto de los líderes de las distintas organizaciones delictivas, lejos de debilitarlas, ha provocado el incremento de la violencia, y su extensión a otros Estados de la República.

Últimamente se cuenta con cada vez más bibliografía acerca del comportamiento y engranaje estructural de los cárteles mexicanos de narcotráfico, y en ella se ha dado cuenta de los pactos que contuvieron la violencia y organizaron el mercado ilegal de estupefacientes durante los tiempos de los regímenes autoritarios priístas hasta el año 2000.²¹ Un experto como Guerrero Gutiérrez²² lo resume en las siguientes líneas:

“Durante el período de partido dominante, gobierno y crimen organizado mantuvieron una relación simbiótica basada en un pacto de no agresión. El pacto fue posible por la centralización política que imperaba en aquel período, en el que el gobierno federal o los gobernadores podían garantizar el cumplimiento de acuerdos con empresas criminales”.

De lo anterior da cuenta una declaración vertida por un ex gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal (hoy Senador de la República), quien comentó en entrevista al diario *Milenio* que el pacto entre el Estado y el narcotráfico se apoyaba en el siguiente “Decálogo”:

¹⁹ZAMORA CASAS, Kevin, ¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón, en *Nexos* 399 (2011).

²⁰CHABAT, Jorge, ¿Por qué no ha funcionado el combate al tráfico de droga?, en *El Universal* (consultado con fecha 31.01.2011).

²¹CACHO, Lydia, El pacto con el narco, en *El Universal* (18.04.2011) señala que “fue el priísta Miguel Alemán quien como presidente en 1947 creó la Dirección de Seguridad Federal, una instancia con ‘poderes legales y fácticos’ para comunicarse con grupos delictivos y ‘premiarlos o sancionarlos, según su comportamiento’. Justo fue el Coronel Carlos Serrano, representante del Ejército quien recaudaba los ‘impuestos del narco’ para la Presidencia. Estas operaciones de colusión entre el poder unipartidista (PRI) terminaron hacia 1985”.

²²GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Narcotráfico S.A.*, ob. cit., p. 36.

“1. No muertos en las calles; 2. No drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica [al gobierno] de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrama económica en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con cárcel, no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios; 10. Invertir las ‘ganancias’ en el país”²³.

El pacto resultó insostenible a partir de la alternancia partidaria en la Presidencia de la República, no solamente debido al cambio de partido político en el poder, sino fundamentalmente debido a la creciente descentralización del campo político en México y el fenómeno de proliferación de bandas delictivas locales dedicadas a la venta de drogas en el mercado interno, que podían llegar a responder a acuerdos y complicidades con grupos políticos y/o económicos rivales.²⁴

Esta política de tolerancia en el contexto de un sistema presidencialista autoritario mantuvo relativamente bajos los niveles de violencia durante mucho tiempo. Sin embargo, ello debilitó el Estado de derecho y propició la corrupción entre autoridades civiles y militares. Chabat²⁵ señala que a la larga fortaleció a los cárteles y debilitó la capacidad del Estado para controlarlos.

Por añadidura, el desmantelamiento de los cárteles de Cali y Medellín en Colombia tuvo como efecto perverso el fortalecimiento de los cárteles de la droga en México, quienes se dividieron los territorios en la llamada *Federación Mexicana*, que abarcó a los cárteles de Sonora, Sinaloa, Tijuana, Juárez y del Golfo. Aproximadamente en 2006, hacia finales del gobierno de Vicente Fox, se rompió el equilibrio de poder entre los cárteles de la droga, lo cual dio pie a la confrontación abierta entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo.²⁶ Ello movió a la administración Fox a lanzar

²³ MILENIO, ¿Renovar el decálogo criminal?, en Milenio (consultado con fecha 10.11.2010).

²⁴ FLÓREZ PÉREZ, Carlos, Narcotráfico y política, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ LUNA, Armando, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo (editores), Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Distrito Federal, 2009), p. 111. Señala que “En México, a diferencia de otros países de la región, las deficiencias estructurales del Estado eran subsanadas por la existencia de un régimen autoritario muy centralizado. Esto permitía al poder mantener un notable control sobre todos los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada [...]. No obstante, tras la liberación del régimen político, se suscitaban cambios. Hacia mediados de la década de los noventa, con la apertura de procesos más competitivos, la correlación de fuerzas varió y los escenarios ahora son menos uniformes”.

²⁵ CHABAT, Jorge, *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war*, en *CIDE 205*, ob. cit., pp. 3-6.

²⁶ ASTORGA, Luis, Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ LUNA, Armando, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo (editores), Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Distrito Federal, 2009), p. 106. Señala que “la violencia desbordada de los últimos años en México ha sido generada principalmente por dos grandes coaliciones de traficantes originarias de dos Estados de la federación: Sinaloa y Tamaulipas, con

una operación antidrogas llamada ‘*México Seguro*’, mediante la cual las Fuerzas Armadas y la Policía Federal Preventiva tomaron el control de 8 ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California. A la política inmediatamente posterior, iniciada por el Presidente Calderón, dedico el apartado que sigue.

IV. LA ESTRATEGIA MILITAR DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO DURANTE LA PRESIDENCIA DE CALDERÓN

Desde el inicio de su gobierno en 2006, el Presidente Calderón implementó la confrontación directa contra los cárteles mediante operaciones político-militares en los estados más afectados por el narcotráfico.²⁷ Tal estrategia perseguía reducir el mercado de la droga mediante decomisos de alijos, dinero, armas y vehículos, la erradicación de plantíos y detenciones de narcotraficantes, incluyendo el uso de medidas cautelares y técnicas de investigación preprocesales, tales como la prisión preventiva automática, la exigencia de fianzas y las intervenciones de comunicaciones. Para ello, señala Chabat,²⁸ el Presidente Calderón ha basado su estrategia en tres ejes centrales: a) los operativos policiales y sobre todo militares desplegados en diversos estados de la República, previamente descritos; b) una serie de reformas legales e institucionales, y c) una mayor cooperación internacional.

De esta manera el Presidente Calderón decidió implementar una reforma de gran calado en la Policía Federal Preventiva, a la que se le cambió el nombre a Policía Federal. En adelante, este cuerpo, con el auxilio de las Fuerzas Armadas sería el pilar de la política de confrontación con los cárteles de la droga. Tal reforma incluyó la profesionalización de las fuerzas policiales y la creación de un sistema integral de inteligencia, llamado *Plataforma México*, sistema que consiste en la interconexión de distintas bases de datos entre diversas dependencias de gobierno.

socios en distintas partes del país. Ambas surgieron y se desarrollaron cuando el sistema de partido de Estado dependía del campo político. La primera es más antigua y reinó sin competencia hasta finales de los años ochenta. La segunda, en cambio, es más reciente y logró colocarse por encima de sus competidores del noroeste en sólo un sexenio, la administración Salinas (1988-1994)”. Véase asimismo un análisis detallado de la guerra entre cárteles en DE MAULEÓN, Héctor, *Marca de Sangre. Los años de la delincuencia organizada*, ob. cit.

²⁷ ZAMORA CASAS, Kevin, *¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón*, ob. cit., p. 22. Señala: que el nivel de delincuencia en aquel momento no justificaba medidas de excepción: “Es crucial entender que cuando Calderón convocó al Ejército mexicano para lidiar con los carteles, la violencia en su país *no* estaba fuera de control. De hecho, la tasa de homicidios de México había caído casi a la mitad entre 1992 y 2006. (...) [Para muestra sirve el caso de Chihuahua]. Este estado fronterizo, donde se ubica Ciudad Juárez, hoy por hoy la ciudad más violenta del planeta, tenía 16 homicidios dolosos por 100 mil habitantes en el 2001. Al cierre de 2006, cuando asumió el presidente Calderón, tenía 18. Tres años después tenía 93”.

²⁸ CHABAT, Jorge, *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war*, ob. cit., p. 7.

De igual modo, se ha hecho uso de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de combate contra bandas delictivas, tendencia iniciada años antes durante el gobierno de Ernesto Zedillo y que entre 2006 y 2012 ha llegado a niveles impensados hace quince años. Esto ha incluido patrullajes militares en las calles, retenes en avenidas y carreteras y participación del Ejército y la Marina en detenciones e incluso en la custodia de personas detenidas. Los métodos empleados son similares a los implementados en Colombia hace unas décadas, mediante los cuales se busca debilitar a los cárteles de la droga a través del despliegue de la fuerza militar, la reorganización de las corporaciones policiales y la erradicación de la corrupción.

En palabras del propio Presidente Calderón,²⁹ se trata de una estrategia fundada en dos horizontes:

“Uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército. No podemos perder territorios en entidades federativas donde se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no ya de las estructuras estrictamente policiales sino de las propias estructuras públicas”.

Para llevar a cabo esta estrategia, el gobierno de México cuenta con apoyo y cooperación del gobierno de los Estados Unidos —que ha reconocido su responsabilidad en el problema del tráfico de drogas y sus efectos en la seguridad en México— a través de la llamada *Iniciativa Mérida*, un ambicioso programa de cooperación bilateral en materia de seguridad, que cubre inversión en armamento y equipo especializado, entrenamiento y capacitación, herramientas de desarrollo institucional y del sistema de justicia penal y cláusulas de protección de los derechos humanos.³⁰

La intensificación de la participación militar en labores de seguridad pública, sea en los operativos con fuerte despliegue de fuerza en vías públicas o en la creciente participación de militares, en activo o retirados, al mando de corporaciones policiales, puede considerarse tanto causa como consecuencia del incremento de la violencia. Según cifras oficiales, ha habido un incremento de 68% en la utilización de miembros de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. El número de efectivos militares desplegados pasó de 30.000 en el año 2006, a 45.000 en el año 2010,³¹ con la previsión de que a finales de 2011 serán 51.000. Estos soldados

²⁹ EL UNIVERSAL, Calderón pide reasignar fondos para la seguridad, en *El Universal* (consultado con fecha 20.08.2010).

³⁰ BENÍTEZ MANAUT, Raúl, MACOUZET, Ricardo, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo, VÉLEZ, Silvia, *La iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos*, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Distrito Federal, 2008).

³¹ GÓMORA, Doris, Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena, en *El Universal* (06.05.2011) disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/185247.html>.

están cumpliendo tareas –incluyendo perquisiciones domiciliarias, detenciones y retenes, entre otros– que en un estado de normalidad democrática corresponderían exclusivamente a las autoridades civiles.³²

Asimismo, en 14 de los 32 Estados de la República, los titulares de la dependencia encargada de la seguridad pública es un militar, mientras que en seis Estados los encargados de las instituciones policíacas locales son militares, sin contar con la presencia de militares al frente de policías municipales o de algunas agencias estatales de seguridad en al menos 25 Estados.³³ Según señala Aguilar,³⁴ basándose en datos oficiales, el 36% de los directores de seguridad pública de los 50 municipios con más homicidios en el país tienen mandos militares y que la seguridad pública en los cinco municipios que registran más homicidios en el país (Acapulco, Chihuahua, Ciudad Juárez, Culiacán y Tijuana) tienen como titular a un ex militar, sin que esto repercuta directamente en la disminución de los homicidios registrados.

En su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* del año 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁵ advierte a los Estados miembros de la OEA sobre los riesgos de la creciente participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, y afirma que

*“[...] es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación”*³⁶.

³² JIMÉNEZ, Benito, Incrementa Sedena efectivos contra narco, en *Reforma* (04.04.2011), disponible en <http://www.reforma.com/libre/online07/preacceso/articulos/default.aspx?plazaconsulta=reforma&url=http://www.reforma.com/nacional/articulo/602/1203173/&urlredirect=http://www.reforma.com/nacional/articulo/602/1203173/>.

³³ GALÁN, Marcelo, Militares, a cargo de la seguridad en 17 entidades, en *El Universal* (28.02.2011), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36411.html>.

³⁴ AGUILAR, Andro, Militarización sin resultados, en *suplemento Enfoque, periódico Reforma* (10.04.2011).

³⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (2009), p. 17. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>.

³⁶ No era la primera vez que la CIDH mostraba su preocupación al respecto: desde 1998 venía advirtiendo su preocupación por la utilización de agentes de las Fuerzas Armadas en labores policiales en México, y lo mismo ha hecho en informes de los años ochenta y noventa relativos a países como Guatemala, Venezuela: “*Dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno*”.

México no sólo ha ignorado las recomendaciones de la Comisión, sino que desde 2007 ha intensificado muy notablemente la participación de las Fuerzas Armadas en la política gubernamental de seguridad pública. Ello se denominó, al igual que había hecho el Gobierno norteamericano en relación con el terrorismo, “guerra”, “guerra contra la delincuencia organizada”³⁷, a pesar de que “es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”³⁸.

Esta preocupación fue reiterada en 2010 durante la visita del Relator para la Libertad de Expresión de la ONU, Frank La Rue, quien manifestó que

*“[...] es muy peligroso profundizar ese uso de fuerza militar por un tiempo muy prolongado, porque uno pone en riesgo a sus fuerzas militares, irónicamente: al desnaturalizarse su función, encomendándoles tareas que no les son propias, los soldados se arriesgan no sólo a la violencia del crimen organizado, sino a la cooptación y a la infiltración por las cantidades de dinero que el crimen organizado maneja”*³⁹.

A pesar de las anteriores advertencias, la decisión del Presidente Calderón fue mantener el ejército en las calles hasta el último día de su mandato o hasta que se logre tener 32 cuerpos de policías “confiables y fuertes”, es decir, uno en cada Estado de México⁴⁰ –lo cual equivaldría a tener desplegados a los soldados indefinidamente, dado lo ilusorio de conseguir 32 cuerpos de policía eficaces, objetivo para el cual, además, el gobierno federal carece de competencias, pues se trata de un ámbito estatal y no federal.⁴¹ En el mismo sentido, el Procurador General de Justicia Militar

³⁷ El Presidente Calderón empleó este término en su discurso del 12 de septiembre de 2008, en el marco del lanzamiento del “Acuerdo Nacional contra la Delincuencia”. En esa ocasión señaló, como precisa el comunicado emitido por la Presidencia de la República, las siguientes palabras: “En esta guerra contra la delincuencia, contra los enemigos de México, no habrá tregua ni cuartel, porque rescataremos uno a uno los espacios públicos, los pueblos y las ciudades en poder de malvivientes, para devolverlos a los niños, a los ciudadanos, a las madres de familia, a los abuelos”. Disponible en: <http://presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=38611>.

³⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS, Informa sobre la situación de los Derechos Humanos en México (1998), párrafos 402 y 403.

³⁹ GÓMEZ, Ricardo y MICHEL, Elena, Ven peligroso usar por largo tiempo a milicia, en *El Universal* (12.08.2010) disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179678.html>.

⁴⁰ EL UNIVERSAL, *Calderón pide reasignar fondos para la seguridad*, ob. cit.

⁴¹ De hecho en 2010 y 2011 el Presidente Calderón habló de iniciar un proceso de reforma constitucional para permitir un mando único federal para los 32 cuerpos de policía estatales: “La propuesta de crear 32 policías estatales de mando único genera debate”, TANIGUCHI, Hanako, Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado, en *CNN México* (03.08.2010), disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/03/cisen-son-28-mil-los-muertos-relacionados-con-el-crimen-organizado> (consultado con fecha 04.08.2010).

afirmó que el Ejército es la única institución que puede contribuir a la resolución del problema de la delincuencia organizada.⁴²

V. EL INCREMENTO DE LOS DELITOS COMO POSIBLE CONSECUENCIA DE LA MILITARIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

La tendencia descrita en los apartados anteriores se refleja en un preocupante incremento de ciertos delitos, particularmente homicidios, secuestros, extorsiones, robos y violaciones sexuales, así como de graves violaciones a los derechos humanos. Informes recientes sobre la situación de los derechos humanos en México⁴³⁻⁴⁴ coinciden en que, como efecto de la política de seguridad emprendida por el gobierno federal, se han multiplicado los casos de tortura, detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas por parte del Ejército, policías y grupos paramilitares. Ello es perfectamente medible: los efectos nocivos de esta utilización de las Fuerzas Armadas en labores policiales se observan en el incremento de las violaciones de los derechos humanos. Las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a causa de violaciones de derechos humanos por parte de militares se han incrementado en un 1.000% entre 2006 y 2009. Según la CNDH,⁴⁵ el 33% de las quejas recibidas en México durante 2010 correspondió a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), es decir, al ámbito militar.

1. Homicidios

De diciembre de 2006 a finales de 2010, el propio gobierno federal contabilizó un número de 34.612 “ejecuciones” en el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”⁴⁶. A raíz de la fuerte presión ejercida por parte de

⁴² GONZÁLEZ, María de la Cruz, Sedena: la lucha contra el narco es “desigual”, en *El Universal* (20.08.2010), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179822.html>.

⁴³ ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal de las Naciones Unidas (2008), disponible en <http://www.fundar.org.mx/pdf/epu.pdf>.

⁴⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL, México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos manos del ejército (2009), disponible en <http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>.

⁴⁵ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Informe de actividades 2010 (Distrito Federal, 2011), p. 79.

⁴⁶ De acuerdo con la metodología utilizada por la Presidencia de la República, una “ejecución”, o muerte violenta, es aquella en que la víctima presenta impactos de arma de fuego, presenta huellas de tortura y lesiones severas, fue ultimado en el lugar del hallazgo o en lugar diferente al que fue encontrado o bien localizado al interior de un vehículo; se emplearon materiales característicos del *modus operandi* de la delincuencia organizada como mordaza, cobijas, cinta adhesiva, etc.; las circunstancias de los hechos tienen presunta relación con grupos de la delin-

las organizaciones de la sociedad civil, y en el marco de los llamados *Diálogos por la Seguridad*,⁴⁷ el gobierno Federal ha publicado una base de datos oficial en la cual se lleva el cómputo nacional de las muertes violentas que tengan relación con la estrategia de lucha contra el narcotráfico. En dicho registro, el gobierno ha contabilizado 34.612 muertes desde finales de 2006 hasta enero de 2011, de las cuales 30.913 fueron señaladas como ejecuciones; 3.153 denominadas como enfrentamientos y 544 catalogadas como homicidios-agresiones. La cifra total se ha actualizado en enero de 2012, con un total de 47.515 “ejecuciones”⁴⁸.

Pese a la dudosa fiabilidad de las estadísticas, y al peculiar cómputo de los homicidios (que hace que sólo se tengan en cuenta, a efectos del registro oficial de la “guerra” contra el narco, una parte de los fallecimientos violentos) resulta que según datos oficiales de enero de 2011, 89% de los 15.277 homicidios registrados en 2010 fueron “ejecuciones”. Esto coincide con la apreciación de un grupo de estudiosos de diversas universidades estadounidenses, que preveía que “la violencia relacionada con las muertes de traficantes de drogas en el 2010 está en camino de

cuencia organizada; la víctima fue previamente privada de la libertad; se efectuó en emboscada o persecución; se localizaron mensajes de la delincuencia organizada. En casos extraordinarios se considerarán “ejecuciones” aquellos homicidios registrados dentro de centros penitenciarios en los que participen actores vinculados a la delincuencia organizada. La base de datos oficial define las “ejecuciones” de manera algo más sencilla: “fallecimientos con extrema violencia, que por sus características se presume que víctima, victimario o ambos pertenecen a una organización criminal”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>. El *modus operandi* de estas “ejecuciones” no difiere en mucho del descrito en un informe elaborado por la organización internacional Human Rights Watch en 1990, en el que se adjudican estos hechos y estos métodos a la Policía Judicial, en este caso del Distrito Federal. HUMAN RIGHTS WATCH, *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity, An Americas Watch Report June 1990* (Washington D.C., 2010), p. 34.

⁴⁷ Los “Diálogos por la Seguridad” fueron diferentes reuniones convocadas por el Presidente Calderón desde el 2 de agosto de 2010, en las que han participaron diferentes instancias de gobierno, representantes de organizaciones no gubernamentales, académicos y representantes de diferentes sectores de la sociedad, con el fin de intercambiar opiniones y puntos de vista “acerca de la estrategia para combatir todas las expresiones del crimen, y lograr la seguridad” (palabras del Presidente Calderón en la inauguración de los Diálogos por la Seguridad).

⁴⁸ Según datos expuestos por Alejandro Poiré, Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional y Portavoz de Seguridad de la Presidencia, 2010 fue el año más violento del sexenio, con 15.273 homicidios, 58% más que los 9.614 registrados en 2009: véase Discurso del Dr. Alejandro Poiré en *Diálogos por la Seguridad* (2011). Disponible en <http://200.23.123.5/CasosDeEstudio.aspx?Doc=Presentaci%C3%B3n%20Di%C3%A1logos%20por%20la%20Seguridad> y en <http://www.presidencia.gob.mx/blog/alejandro-poire-romero>. Estas estadísticas han sido rebatidas por analistas, académicos, periodistas, etc.: según Eric Olson, experto en Latinoamérica del Woodrow Wilson Center de Washington D.C., las 47.515 muertes violentas relacionadas con la violencia de la “guerra” contra el narco, actualizadas y computadas según la estadística oficial de “ejecuciones”, en realidad serían cerca de 67.000, según cifras del censo electoral o de los hospitales. Véase OLSON, Eric, *Mexico Updates Death Toll in Drug War to 47,515, but Critics Dispute the Data* en *The New York Times* (consultado con fecha 11.01.2012).

superar todos los años anteriores, tal vez incluso duplicar los homicidios del año pasado”⁴⁹.

Particularmente alarmante resulta la cifra de menores de 17 años que han muerto desde el año 2006. Así lo puso de manifiesto el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en sus observaciones finales sobre el informe periódico que el Estado mexicano presentó en el marco del Protocolo Adicional sobre Niños en Conflictos Armados, en el cual se expresa su preocupación por los más de 1.000 menores que han muerto durante los últimos cuatro años a causa de la lucha entre el Ejército y la delincuencia organizada: Comité de los Derechos del Niño.⁵⁰

Durante los ya referidos *Diálogos por la Seguridad*, Alejandro Poiré, portavoz presidencial en materia de seguridad, señaló que la violencia y los homicidios relacionados con el crimen organizado son un fenómeno focalizado: según datos oficiales, 50% de éstos se encontraron en los Estados de Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas, y siete de cada diez homicidios se han cometido únicamente en 68 municipios.

No obstante, estudiosos del tema han puesto de manifiesto que el fenómeno no se encuentra tan focalizado y, por el contrario, muestra una amplia dispersión territorial. De acuerdo con datos proporcionados por Guerrero,⁵¹ en 2007 se contaron 53 municipios que registraron al menos 12 “ejecuciones” violentas durante todo el año, principalmente localizados en Estados del norte del país (Chihuahua, Sonora, Baja California y Sinaloa). Tres años después el número de municipios que registraron la misma cantidad de “ejecuciones” aumentó a 200, dispersos a lo largo del territorio nacional. Particularmente grave es el caso de Tamaulipas y Nuevo León, Estados que registraron más de 12 “ejecuciones” durante 2010 casi en la totalidad de sus municipios.

No basta con analizar la dispersión territorial en donde la violencia ha aumentado en los últimos años, sino también la magnitud de tales aumentos. Municipios que en 2009 registraban tasas bajas de “ejecuciones”, en 2010 han visto dispararse los índices de violencia relacionada con el crimen organizado. Ejemplo de ello es Acapulco, en donde de 158 ejecuciones registradas en 2009, en 2010 se registraron 370. Igualmente el de Mazatlán, que pasó de 98 a 322 ejecuciones en 2010; Tepic

⁴⁹ DURÁN MARTÍNEZ, Angélica, HAZARD, Gayle, RÍOS, Viridiana, Mid-Year Report on *Drug Violence in Mexico* (2010). Disponible en http://www.gov.harvard.edu/files/Rios%20etal%29_DrugRelatedViolence2010.pdf.

⁵⁰ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA OEA, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre el informe presentado por México de conformidad con el Protocolo Adicional sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados (Washington D.C., 2011).

⁵¹ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, Los hoyos negros de la estrategia contra el narco, en *Nexos* 392 (2010).

pasó de 11 a 228 en el mismo lapso, Monterrey de 22 a 178, Cuernavaca de 13 a 135, Nuevo Laredo de 12 a 113.⁵²

Pese a la evidente propagación de la violencia, el 57.3% de los homicidios se concentran en nueve Estados cuyo peso en el total de homicidios del país excede con mucho a su peso demográfico (41%)⁵³. Esos mismos Estados,⁵⁴ sumando a Nuevo León y Tamaulipas, son aquellos en los cuales se han intensificado las operaciones de las Fuerzas Armadas en el contexto de la “guerra contra la delincuencia organizada”⁵⁵, incluyendo los llamados “Operativos Conjuntos” de SEDENA y autoridades locales. Sobre las consecuencias negativas de estos operativos, Escalante⁵⁶ escribe lo siguiente:

“Es obvio que se trata de un conjunto de Estados relativamente más violentos que el resto del país, al menos de 1990 en adelante (...). Es claro que hay, para ese grupo de estados, un incremento de la tasa de homicidios en el año 2006, que acaso fue lo que justificó el despliegue del Ejército, y es igualmente claro que hubo una disminución muy apreciable de la tasa en el primer año del operativo, en 2007. En el resto del país no hay ese movimiento. De hecho, no es tampoco un movimiento uniforme para el conjunto de Estados: sucede tan sólo en Nuevo Laredo, en Tamaulipas, en unos cuantos municipios de la sierra de Chihuahua, y en algunas regiones de Michoacán y Guerrero. El problema, obviamente, es lo que sucede después, en 2008 y 2009. Sigue el ejército patrullando Tijuana, Ciudad Juárez y el resto de Chihuahua, sigue desplegado en Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Nuevo León y Tamaulipas, y la tasa de homicidios para ese conjunto de Estados se dispara: no sólo viene a ser mucho más alta que la del resto del país, sino que alcanza un máximo histórico, casi del doble de lo que fue en el año de mayor violencia en el período, hace 18 años”.

⁵² GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, Los hoyos negros de la estrategia contra el narco, ob. cit.

⁵³ Se trata de Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora: Durán. DURÁN MARTÍNEZ, Angélica, HAZARD, Gayle, RÍOS, Viridiana, Mid-Year Report on *Drug Violence in Mexico*, ob. cit.

⁵⁴ Con excepción de Oaxaca, que, aunque mantiene una tasa de homicidios mayor a su peso en el total de la población nacional, mostró una ligera reducción en su tasa de homicidios en el período 2008-2009 comparado con el período 2006 – 2007.

⁵⁵ Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Sonora corresponden a los Estados con incrementos mayores a 50% en la tasa de homicidios que cuentan además con fuerte presencia militar. Hay que sumar aquellos que tienen un incremento menor pero cuya tasa de homicidios es notablemente mayor a su peso en la población total, como es el caso de Michoacán (23 por cada 100 mil habitantes), así como aquellos cuya variación es menor porque tenían un comportamiento similar entre 2006 y 2009, por ejemplo Tamaulipas (3.83%). Nuevo León, aunque no presentó los niveles de los demás Estados con presencia de las Fuerzas Armadas, presenta un significativo incremento de 29,27%.

⁵⁶ ESCALANTE GONZALBO, Fernando, La muerte tiene permiso, en *Nexos* 387 (2011), p. 41.

El aumento exponencial en la tasa nacional de homicidios –no de “ejecuciones”, según la peculiar estadística oficial– rompe una tendencia de casi veinte años en los que ese indicador había disminuido sistemáticamente cada año hasta un mínimo histórico de alrededor de 8 homicidios por cada cien mil habitantes en 2007: en 2009 la tasa de homicidios se disparó a 18, es decir, un incremento del 75,43%.⁵⁷ Según cifras oficiales, al menos dieciocho de los treinta y dos Estados (56,25%) han experimentado una variación igual o mayor al 50% de incremento en la tasa de homicidios.⁵⁸

Aún sabemos poco sobre este incremento súbito de la violencia homicida y las actividades criminales en México. Algunos estudiosos del tema comienzan a hacer conjeturas al respecto. Entre ellas destaca la muy plausible explicación de que estos operativos militares de fuerza de “alto impacto” han desintegrado las redes informales de contención mantenidas previamente por las fuerzas de seguridad locales, especialmente las policías municipales. De esta manera, se habrían trastocado los equilibrios existentes en cada municipio o en cada región (ya fueran equilibrios legales o bien fueran consentidos por las autoridades), lo cual ha roto las frágiles barreras de contención del crimen⁵⁹. En definitiva, las distintas crisis del orden local, causadas por el aumento de la presencia de poder policial federal y sobre todo de los militares, sería el factor decisivo para explicar el enorme aumento niveles de violencia en el país.

Sólo en agosto de 2010, cuando ciertos documentos reservados del gobierno fueron filtrados a la prensa, se conocieron algunas cifras de muertes violentas: entre 2006 y 2010 habían fallecido más de 28.000 personas en hechos relacionados con

⁵⁷ ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *La muerte tiene permiso*, ob. cit., p. 40.

⁵⁸ Seis de las cuales superaron el 100% de incremento: Baja California (189,03%), Chihuahua (439,29%), Durango (312,53%) y Sinaloa (178,59%). Cabe mencionar que, contando las 18 anteriores, 27 de los 32 Estados (el 84,37%) experimentó un alza cercana o mayor al 30%, DURÁN MARTÍNEZ, Angélica, HAZARD, Gayle, RÍOS, Viridiana, *Mid-Year Report*, ob. cit.

⁵⁹ A este respecto, ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *La muerte tiene permiso*, ob. cit., p. 49. Señala que “la policía municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que esto significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial. En cualquier parte del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer, y porque implican transacciones cotidianas, regulares en las que participa buena parte de la sociedad. La policía municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas, tiene que supervisar una infinidad de tráfico que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo de ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes, cuya virtud está en su intransigencia. Por eso es tan grave la crisis de la policía municipal. Donde falta esa fuerza local, capaz de ordenar los mercados informales e ilegales, el resultado es perfectamente previsible, porque la incertidumbre genera violencia”.

la lucha contra el narcotráfico⁶⁰. No obstante, la información disponible a través del portal web de la Presidencia durante los años 2011 y 2012 fue muy escasa, su elaboración metodológica fue puesta en cuestión por muchos expertos, y no daba respuestas sobre las causas de los crímenes ni sobre los autores de los mismos.

2. Robos, secuestros y violaciones

Según cifras oficiales del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), el número de robos denunciados a nivel nacional pasó de 496 por 100 mil habitantes en 2005 a 670 por cada 100 mil habitantes en 2010.⁶¹ La cifra de secuestros denunciados casi se cuadruplicó en el mismo período, pasando de 325 por cada 1.000 habitantes en 2005 a 1.220 en 2010⁶². El más reciente informe publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), elaborado con datos que van hasta mayo de 2011, el número de secuestros ascendió a 646 entre enero y mayo de 2011, dando un promedio de 129 al mes. Según el mismo informe, julio de 2010 fue el punto más alto que este delito ha alcanzado, registrando 140 personas secuestradas. Los Estados que tienen la tasa más alta de secuestros por cada 100 mil habitantes son Baja California Sur, Sonora, Nayarit, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz, Campeche, Hidalgo y Yucatán⁶³. De nuevo aparece clara la coincidencia entre el incremento de los niveles de criminalidad y los territorios en los que vienen actuando las fuerzas armadas.

Según ha sido registrado por la prensa y distintas organizaciones no gubernamentales, en muchos casos las bandas criminales cuentan con el apoyo y la complicidad de las fuerzas de seguridad. Es el caso del Estado de México, en donde cerca del 90% de las bandas de secuestradores detenidas cuentan entre sus integrantes a uno o más policías o ex policías⁶⁴.

En cuanto al delito de violación, el mismo informe reporta 6.432 violaciones en los primeros cinco meses del año, lo que representa un promedio de 1.286 violaciones por mes. Estimaciones de la Secretaría de Salud indican que en Méxi-

⁶⁰TANIGUCHI, Hanako, Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado, op. cit.

⁶¹ Disponible en http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_robo_1997_2010.pdf.

⁶² Disponible en http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_secuestro_1997_2010.pdf.

⁶³ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2011. Centro Nacional de Información (2011).

⁶⁴ AZAOLA, Elena, Crimen, castigo y violencias en México (2008), en *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (2008), p. 54, disponible en http://directorio.cdhd.org.mx/libros/2008/09/libro_crimenycastigo.pdf.

co ocurren alrededor de 120.000 violaciones al año, es decir, una violación cada cuatro minutos aproximadamente. De éstas 65% ocurren en contra de mujeres entre 10 y 20 años, y sus agresores son en un 70% pertenecientes a su entorno social o familiar.⁶⁵

A pesar de que se cuenta con poca información respecto de delitos sexuales, seguramente debido al miedo de las mujeres a denunciarlas, los datos disponibles permiten afirmar que, al igual que sucede con los robos y los secuestros, las violaciones también van en aumento. Cifras del ICESI reflejan que entre 2005 y 2010 las denuncias por violación sexual a nivel nacional se incrementaron en un 10%.⁶⁶

Como señalan, entre otros, Guerrero⁶⁷⁻⁶⁸, todo parece indicar que lejos de abatir la actividad delictiva de los cárteles, la estrategia de uso de la fuerza –singularmente la militar– empleada por el gobierno Federal les ha obligado a diversificar sus fuentes de ingreso, expandiendo sus actividades criminales. El análisis resulta aún más revelador cuando se compara la incidencia delictiva en aquellos Estados en donde se han implementado operativos conjuntos para combatir a los cárteles del narcotráfico frente al resto del país. Tal como muestran estadísticas oficiales, en el año 2010 la incidencia de los robos en aquellos Estados con presencia militar fue un 133% mayor que en el resto del país, y la cifra de secuestros fue un 330% mayor⁶⁹.

3. Violaciones graves de derechos humanos

Según se apuntó antes, el aumento significativo después de los delitos como el robo y los secuestros entre 2007 y 2011 va de la mano de las frecuentes violaciones graves de los derechos humanos. Los casos de tortura han registrado un importante incremento. Tan sólo en el período de mayo de 2009 a junio de 2010, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos documentó 79 casos de tortura que han sido denunciados ante las autoridades correspondientes. Durante ese mismo período en Michoacán, la prensa recogió 80 quejas por tortura en contra de militares y policías federales. Igualmente la prensa nacional informa

⁶⁵ LA JORNADA, Ocurre en México una violación sexual cada 4 minutos, dice la Secretaría de Salud, en *La Jornada* (consultada con fecha 25.04.2010).

⁶⁶ Disponible en http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_violacion_1997_2010.pdf.

⁶⁷ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Narcotráfico S.A.*, ob. cit., p. 27.

⁶⁸ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Los hoyos negros de la estrategia contra el narco*, ob. cit.

⁶⁹ ICESI, *Denuncias por robo y secuestro. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas*, disponible en www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp.

sobre 127 casos en los que se alega tortura, aunque no se tienen datos de quién la llevó a cabo ni qué curso han seguido las investigaciones correspondientes⁷⁰.

Por otro lado, el fenómeno de la desaparición forzada en México ha resurgido desde que comenzó el despliegue de las Fuerzas Armadas para combatir a la delincuencia organizada. Según las observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas⁷¹, emitidas tras su reciente visita a México en marzo de 2011, organizaciones civiles de derechos humanos denunciaron que, de acuerdo a sus estimaciones, más de 3.000 personas habrían desaparecido desde 2006. En este mismo sentido, el incremento de quejas ante la CNDH sobre desapariciones ha sido sostenido, pasando de 7 quejas en 2006 a 77 en 2010.

El mismo Grupo de Trabajo de la ONU⁷² señaló que el aumento de las desapariciones forzadas en México se origina en la estrategia emprendida por el Presidente Calderón para hacer frente a la problemática de seguridad pública en el país. En su opinión, el despliegue de miles de elementos militares para realizar labores de seguridad pública ha fomentado la comisión de delitos, puesto que las Fuerzas Armadas no se limitan únicamente a actuar como apoyo a las autoridades civiles y a situarse bajo sus órdenes, sino a realizar tareas que corresponden exclusivamente a dichas autoridades civiles y para las que no están preparadas⁷³, generando así un clima de mayor violencia que la que existía antes. Por tal motivo, el GTDFI recomendó al gobierno mexicano considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública.

4. La desprotección frente a la violencia de grupos en situación de vulnerabilidad

En México decenas de millones de personas se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la discriminación y exclusión social, causadas por facto-

⁷⁰ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas (Distrito Federal, 2010), p. 7.

⁷¹ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE NACIONES UNIDAS, Observaciones Preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas sobre su visita a México (Nueva York, 2011), p.4.

⁷² GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE NACIONES UNIDAS, Observaciones Preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas sobre su visita a México, ob. cit., p. 5.

⁷³ Téngase presente que las Fuerzas Armadas no están entrenadas ni concebidas para la represión del crimen y la aplicación de las garantías penales, sino para el combate militar, que se mueve en un ámbito lógico –y jurídico– completamente distinto.

res inherentes a su condición, tales como su origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad o condición social o económica. Ello conlleva a que sus derechos sean violados ya sea porque no reciben la atención suficiente del Estado, o porque éste o algunas de sus autoridades vulneran sus derechos por acción u omisión. Tal discriminación ha sido históricamente un problema recurrente que ha tenido que enfrentar el sistema de justicia.

a) Niños, niñas y adolescentes

El contexto actual de violencia en México ha tenido consecuencias directas sobre los niños, niñas y adolescentes. Estas consecuencias han sido muy poco visibilizadas, sumergidas en la constante y explosiva cantidad de hechos violentos que se viven a diario. A pesar de que una de las principales razones de la cruzada lanzada por el Presidente Calderón en contra del narcotráfico fue alejar las drogas de las y los niños, las políticas de seguridad del gobierno federal tuvieron un impacto directo en la vida de la infancia mexicana, en donde muchos han sido asesinados y otros han quedado huérfanos. Además, se incrementaron los ataques en contra de instalaciones escolares, impulsando una mayor deserción escolar; e incluso hubo masacres dirigidas en contra de adolescentes, tales como la masacre en Villas de Salvárcar a inicios de 2010, o masacres en distintos centros de rehabilitación de adicciones.

Según estimaciones de la Red por los Derechos de la Infancia en México⁷⁴, más de mil menores de edad han fallecido en hechos relacionados con el combate contra la delincuencia. Los índices de homicidios de menores de diecisiete años se han elevado en los últimos años, especialmente en los Estados de Durango, Baja California, Chihuahua y Sinaloa. De 2007 hasta la fecha, el índice anual de homicidios de menores de edad a nivel nacional se ha triplicado, pasando de 83 en 2007 a 274 en el año 2010.

Por otro lado, las condiciones económicas del país han dificultado las oportunidades de educación y empleo tanto para niños y niñas como para adolescentes. Según datos del Instituto Mexicano de la Juventud, actualmente en México existen 7.5 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan, a los que informalmente se les ha denominado como “*ninis*”. Esta situación, en el contexto actual, ha favorecido que miles de niños, niñas y adolescentes se inicien en la delincuencia. Estimaciones de organizaciones no gubernamentales⁷⁵ han concluido que alrededor de 30.000

⁷⁴ RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, Informe Alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, ob. cit., pp. 20-22.

⁷⁵ RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, Informe Alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, ob. cit., p. 18.

jóvenes menores de 18 años cooperan con grupos criminales de distintas formas, involucrándose en la comisión de al menos 22 delitos diferentes.

b) Mujeres

La violencia contra las mujeres, incluyendo su manifestación extrema, el feminicidio, es un lastre estructural de la sociedad mexicana, que se produce en un contexto de impunidad y discriminación sistemáticas. El Estado está obligado a prevenir, atender, sancionar y erradicar toda forma de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas. A pesar de que lo anterior es un mandato constitucional y un compromiso internacional de México en materia de derechos humanos, tanto las autoridades federales como las locales han ignorado reiteradamente los derechos de las mujeres con el consecuente incremento de feminicidios en años recientes.

La violencia contra la mujer es un problema estructural en México al que no se le ha dedicado suficientes recursos para combatir. Es importante destacar que la vulneración de los derechos de las mujeres va más allá de los casos paradigmáticos de asesinatos y mujeres en Ciudad Juárez, pues también se viven casos alarmantes de feminicidios en otras entidades del país, así como el aumento del comercio y turismo sexual y de pornografía, incluso infantil, la trata de personas y las violaciones de mujeres inmigrantes e indígenas.

La cultura machista en México aún perdura y aparece en las distintas esferas de la vida diaria, permitiendo así la persistencia de distintas instituciones que favorecen la desigualdad, tales como la vida doméstica, las Iglesias, el sistema escolar, los medios de comunicación y los sindicatos. Asimismo, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México⁷⁶, las estructuras tradicionales de poder reproducen y fomentan las asimetrías de género y mantienen los antiguos estereotipos que someten a la mujer a un esquema de desigualdad.

El contexto de violencia actual por el que atraviesa el país impone una condición añadida de vulnerabilidad a las mujeres, puesto que, como han manifestado diversas organizaciones no gubernamentales⁷⁷ que trabajan a favor de los derechos de las mujeres, la actual lucha contra el narcotráfico, así como la violencia extrema y el ambiente generalizado de inseguridad, han ocasionado que los asesinatos de mujeres sean invisibilizados.

⁷⁶ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México (Distrito Federal, 2003a), p.142.

⁷⁷ OBSERVATORIO NACIONAL DEL FEMINICIDIO, Lucha contra el narcotráfico invisibiliza asesinatos contra mujeres, Boletín 49/2011 (Distrito Federal, 2011), p. 24.

Un caso que merece especial atención es el del Estado de México, que ocupa uno de los primeros lugares en homicidios dolosos de mujeres en el país. Conforme a cifras de la misma Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), entre enero de 2005 y agosto de 2010 la violencia contra las mujeres se cobró 922 víctimas, la mitad de las cuales eran jóvenes de entre 11 y 30 años. En el 57% de los casos se desconoce al agresor, es decir, la mayoría de ellos responde a motivos ajenos a la violencia familiar y permanecen en la impunidad.

c) Inmigrantes

México es reconocido internacionalmente como un país de origen, tránsito y destino de inmigrantes, lo que genera una conflictividad particular que, sumada al contexto actual de violencia, plantea enormes riesgos para todos aquellos y aquellas que deciden abandonar su país de origen, arrastrados por la pobreza y la miseria, para emigrar en búsqueda de nuevas oportunidades. La propia condición de inmigrantes irregulares y la implícita desprotección de las instituciones del Estado agranda las posibilidades de que las y los inmigrantes sean víctimas de abusos, particularmente las mujeres, niños y niñas, quienes corren el riesgo de ser objeto de trata y de sufrir agresiones sexuales a manos de delincuentes, otros inmigrantes e incluso agentes del Estado. Según estimaciones de organizaciones de derechos humanos, seis de cada diez mujeres y niñas inmigrantes sufren violencia sexual durante su trayecto por el país⁷⁸.

La falta de información y cifras confiables al respecto no permite hacerse una idea clara sobre el alcance de las violaciones de los derechos humanos en contra de la población inmigrante. Según datos de la propia CNDH⁷⁹, tan sólo durante el primer semestre del año 2009 alrededor de 10.000 inmigrantes fueron secuestrados en México.

En fechas recientes, los crímenes cometidos en contra de las y los inmigrantes han adquirido características muy alarmantes. En uno de los hechos más graves, detonante a su vez de una mayor conciencia en el país frente a la vulnerabilidad de dicha población, fue el hallazgo en 2010 de una fosa clandestina con 72 cuerpos de inmigrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas⁸⁰. Este hallazgo no ha

⁷⁸ AMNISTÍA INTERNACIONAL, México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos manos del ejército, ob. cit., p. 5, disponible en <http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>.

⁷⁹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Informe Especial sobre los casos de Secuestro en contra de Migrantes (Distrito Federal, 2009), p. 9.

⁸⁰ EL UNIVERSAL, Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas, en *El Universal* (25.08.2010), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704017.html> (consultado con fecha 25.08.2010).

sido el único: en fechas más recientes se han exhumado, en el mismo municipio, más de un centenar de cuerpos de viajeros –presuntamente inmigrantes– secuestrados por comandos armados en los autobuses de transporte que se dirigían a la frontera con Estados Unidos.

d) Indígenas

Los pueblos indígenas en México son especialmente vulnerables en aquellas zonas donde existe participación militar en operaciones de seguridad pública. Tal como fue descrito por el Relator Especial sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas en su visita a México de 2003, esta presencia

“se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión a comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias”⁸¹.

Fue en este mismo sentido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el año 2010 en los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo, ambas indígenas Me’Phaa de la sierra de Guerrero, que fueron vejadas, maltratadas y violadas por soldados. La Corte condenó a México por considerarle responsable, entre otras cosas, de violaciones a la integridad física de ambas mujeres, declarando asimismo su responsabilidad por la imposibilidad de acceder a la justicia debido a la persistencia del fuero militar que ampara a los soldados⁸².

Particularmente grave resulta en este sentido la falta generalizada de acceso a la justicia para las personas indígenas. Según informes de la OACNUDH-México⁸³ en la gran mayoría de los casos las personas indígenas se encuentran desamparadas ante los agentes del ministerio público o ante el juez por no hablar o entender el

⁸¹ STAVENHAGEN, Rodolfo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2003), p. 16, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4357>.

⁸² Véase la sentencia ROSENDO, Cantú (consultado con fecha 31.08.2010), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf. La Corte consideró probados hechos gravísimos cometidos por las autoridades militares, así como por la indefensión padecida por la víctima ante autoridades administrativas, militares y judiciales, y condenó a México por la violación de los derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada, a las garantías judiciales y a la tutela judicial.

⁸³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, El acceso a la justicia para los indígenas en México (Distrito Federal, 2003b), p. 155.

español y no contar con un intérprete o traductor, a pesar de que la ley establece tal derecho.

El informe de la OACNUDH-México⁸⁴ señala asimismo que, con frecuencia, los juicios en los que se ven involucradas personas indígenas están por completo al margen de la realidad social, pues tanto el ministerio público como el juez ignoran las costumbres jurídicas indígenas, lo que lleva a que en muchas ocasiones las sentencias sean dictadas fuera de toda proporción. Aunado a ello, el sistema judicial mexicano, a pesar de las reformas en materia indígena introducidas en 2001, continúa rechazando las fuentes de derecho indígena a través de las cuales pudiera hacerse efectivo el derecho de acceso a la justicia para las personas indígenas.

e) Periodistas, defensores y activistas pro derechos humanos

El Informe de la OACNUDH-México sobre la situación de los y las activistas pro derechos humanos en México de 2009 y su actualización de 2010⁸⁵ destaca que entre 2006 y octubre de 2010 se registraron un total de 165 presuntos eventos de agresión y obstaculización a dichos activistas. El 98,5% de estos actos quedaron impunes. Asimismo se ha verificado el uso indebido del aparato de la justicia penal y el poder de las autoridades mediante la fabricación de delitos, o la falsa imputación de los mismos, para incriminar a defensoras y defensores y entorpecer o censurar su labor. La impunidad de los ataques busca dirigir a la sociedad un mensaje de intimidación y disuasión de la defensa de sus derechos. Otra modalidad de agresiones contra los activistas consiste en el uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones públicas o el uso indebido de tipos penales, que conducen a su criminalización.

En 2011, por citar tres ejemplos, 107 activistas pro derechos humanos del Estado de Guerrero contaban con medidas provisionales otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En Coahuila se atacó y amenazó a la Casa del Migrante de Saltillo, que solicitó medidas cautelares a la CNDH y la CIDH, medidas que no se han cumplido por parte de las autoridades. En un caso muy similar, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) solicitó a la CIDH y a la CNDH medidas cautelares para Silvia Vázquez Camacho y Blanca Mesina Nevárez, abogadas y activistas de dere-

⁸⁴ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *El acceso a la justicia para los indígenas en México*, ob. cit., p. 145.

⁸⁵ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México* (Distrito Federal, 2009), p. 19.

chos humanos de Baja California, debido a los ataques y amenazas recibidos por militares en el contexto de la defensa y documentación de casos de detenciones preventivas en cuarteles del Ejército en la ciudad de Tijuana, y aunque las medidas fueron dictadas, no han sido plenamente acatadas por las autoridades⁸⁶. Hasta la fecha las dos mujeres se encuentran fuera de Tijuana, sin que ninguna autoridad les brinde la protección adecuada. Este comportamiento de las autoridades busca inhibir la posibilidad de las abogadas de continuar documentando y denunciando las violaciones de derechos humanos referidas.

Según datos organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales corroborados por la Red Mexicana de Protección a Periodistas, más de 54 periodistas han sido asesinados en México entre 2001 y 2010. Sin embargo, a partir de 2006 la cifra se dispara, registrando un promedio de 8 periodistas asesinados al año. Sólo en ese último año, 12 periodistas fueron asesinados y 8 desaparecieron⁸⁷. Los ataques contra periodistas provocaron la reciente visita conjunta a México en 2010 de los Relatores Especiales sobre libertad de expresión de la ONU y de la OEA. Como consecuencia, entre otros factores, de esta presión internacional, en junio de 2012 se reformó la Constitución federal en su art. 73, fracción XXI, para permitir que los principales delitos contra los periodistas sean enjuiciados por los tribunales federales en lugar de por los tribunales de los Estados: *“Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”*. La federalización o centralización del enjuiciamiento de estos delitos se considera que permitirá un castigo efectivo y que reducirá la impunidad.

VII. CONCLUSIONES

En el marco de una reflexión más general sobre la relación entre impunidad, justicia y seguridad en México, de la que forma parte este trabajo, y sobre cómo inciden sobre estas tres variables las políticas públicas implementadas por el Gobierno del Presidente Calderón (2006-2012), este artículo parte de una constatación: el incremento notabilísimo de los niveles de delincuencia, de violencia

⁸⁶ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas, ob. cit., p. 9.

⁸⁷ ARTICLE 19, Informe Especial para Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Falta de Protección a Periodistas en México (2009), disponible en <http://es.scribd.com/doc/70537008/Informe-Especial-para-Comision-Interamericana-de-Derechos-Humanos-sobre-la-Falta-de-Proteccion-a-Periodistas-en-Mexico>.

y de inseguridad. Las causas son muy diversas, y algunas de ellas tienen que ver con características histórico-estructurales del sistema político mexicano (herencia autoritaria⁸⁸⁻⁸⁹, unipartidismo, déficit democrático, fragilidad institucional, corrupción, mal funcionamiento del sistema de justicia –particularmente la justicia penal–, desigualdad, relativa debilidad de las estructuras y organizaciones de la sociedad civil, etc.).

Sin embargo, este grandísimo y reciente aumento de la delincuencia, por lo general delincuencia organizada relacionada con el narcotráfico, tiene en muchas ocasiones y en muchos territorios de la República Mexicana una relación directa o consecencial respecto de las políticas de lucha contra el crimen organizado –particularmente cuando están presentes fuerzas militares. He pretendido poner de manifiesto dicha relación directa, comparando las cifras de violencia y de delitos en aquellas zonas controladas por las fuerzas armadas con las cifras de aquellos otros estados o municipios en los que no se había producido dicho despliegue. La presencia de las fuerzas armadas en estos territorios responde a la necesidad de intervenir en situaciones en las que la presencia del crimen organizado, o las disputas entre los cárteles, ha rebasado las posibilidades de control de las autoridades locales y estatales, sea porque éstas han sido penetradas por estos elementos, o porque la delincuencia organizada tiene una fuerza superior. Sin embargo, esta intervención militar ha tenido como efecto el de romper los frágiles equilibrios existentes en estos Estados y municipios, generando niveles delictivos y de violencia en muchas ocasiones superiores a lo que se intentaba combatir. Así, la intervención genera más violencia de la que había, produciéndose así la muy difícilmente controlable “epidemia de violencia” que aqueja a muchas regiones del país.

En definitiva, la estrategia del Presidente Calderón de militarizar parcialmente la lucha contra el crimen organizado, que se origina en tímidos precedentes del Gobierno del Presidente Zedillo a finales de la década de 1990, no sólo no ha intentado combatir las raíces y las causas sociales y económicas de la violencia: no ha hecho sino incrementarla. La dinámica acción / reacción y la espiral de violencia se han sucedido invariablemente sin control ninguno en los territorios en los que operaba el ejército. El incremento de la violencia venía en general acompañado de más impunidad, dado el fuero militar especial al que se sometían las acciones del ejército. Y el prestigio de las instituciones públicas se desvaneció –particularmente

⁸⁸ Sobre el legado autoritario mexicano véase ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia, en ACOSTA URQUIDI, Mariclaire (editor), Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México, CIDE (Distrito Federal, 2011), pp. 11-47.

⁸⁹ ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico, en *Netherlands Quarterly of Human Rights* 28 (2010), pp. 616-640.

el de la Fiscalía pero también el de las Fuerzas Armadas. El mantenimiento de estas tácticas y estrategias de militarización y de restricción de los derechos humanos no hizo sino ahondar los problemas y dificultar su resolución, a costa de miles de asesinatos, violaciones, etc. y de la progresiva percepción de México como un *narcoestado* tanto a nivel doméstico como a nivel internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico, en *Netherlands Quarterly of Human Rights* 28 (2010).
- ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia, en ACOSTA URQUIDI, Mariclaire (editor), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, CIDE (Distrito Federal, 2011).
- AGUILAR, Andro, Militarización sin resultados, en *suplemento Enfoque, periódico Reforma* (10.04.2011).
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos en manos del ejército (2009), disponible en <http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, Víctimas Invisibles: Migrantes en movimiento en México (2010).
- ARTICLE 19, Informe Especial para Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Falta de Protección a Periodistas en México (2009), disponible en <http://es.scribd.com/doc/70537008/Informe-Especial-para-Comision-Interamericana-de-Derechos-Humanos-sobre-la-Falta-de-Proteccion-a-Periodistas-en-Mexico>.
- ASTORGA, Luis, Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ LUNA, Armando, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Distrito Federal, 2009).
- AZAOLA, Elena, Crimen, castigo y violencias en México, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008), disponible en http://directorio.cdhdh.org.mx/libros/2008/09/libro_crimenycastigo.pdf.
- BARRENA, Guadalupe, Enfrentar la impunidad: la promesa de una nueva justicia penal en México, en ACOSTA URQUIDI, Mariclaire (editor), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. (Distrito Federal, 2011).

- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, MACOUZET, Ricardo, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo, VÉLEZ, Silvia, *La iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos*, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Distrito Federal, 2008).
- CACHO, Lydia, *El pacto con el narco*, en *El Universal* (18.04.2011).
- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, *La guerra al crimen organizado*, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ LUNA, Armando, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Distrito Federal, 2009).
- CHABAT, Jorge, *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war*, en *CIDE 205* (2010).
- CHABAT, Jorge, *¿Por qué no ha funcionado el combate al tráfico de droga?*, en *El Universal* (consultado con fecha 31.01.2011).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS, *Informa sobre la situación de los Derechos Humanos en México (1998)*, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009)*, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>.
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México*, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas (Distrito Federal, 2010).
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre los casos de Secuestro en contra de Migrantes* (Distrito Federal, 2009).
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de actividades 2010* (Distrito Federal, 2011).
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA OEA, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre el informe presentado por México de conformidad con el Protocolo Adicional sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados* (Washington D.C., 2011).
- CNN, CISEN: *Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado* (consultado con fecha 4.08.2010).
- DURÁN MARTÍNEZ, Angélica, HAZARD, Gayle, RÍOS, Viridiana, *Mid-Year Report on Drug Violence in Mexico* (2010), disponible en: http://www.gov.harvard.edu/files/Rios%28etal%29_DrugRelatedViolence2010.pdf.

- DE MAULEÓN, Héctor, Bajo fuego, en *Nexos* 373 (2009).
- DE MAULEÓN, Héctor, Marca de Sangre. Los años de la delincuencia organizada (Distrito Federal, 2010).
- EL UNIVERSAL, *El imparable río de armas ilegales hacia México*, en *El Universal* (6.03.2011) disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36440.html>.
- EL UNIVERSAL, *Calderón pide reasignar fondos para la seguridad* (consultado con fecha 20.08.2010).
- EL UNIVERSAL, Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas, en *El Universal* (25.08.2010), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704017.html> (consultado con fecha 25.08.2010).
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando, La muerte tiene permiso, en *Nexos* 387 (2011).
- FLÓREZ PÉREZ, Carlos, Narcotráfico y política, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ LUNA, Armando, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo (editores), Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Distrito Federal, 2009).
- GALÁN, Marcelo, Militares, a cargo de la seguridad en 17 entidades, en *El Universal* (28.02.2011), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36411.html>.
- GÓMEZ, Ricardo y MICHEL, Elena, Ven peligroso usar por largo tiempo a milicia, en *El Universal* (12.08.2010) disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179678.html>.
- GÓMORA, Doris, Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena, en *El Universal* (06.05.2011) disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/185247.html>
- GONZÁLEZ, María de la Cruz, Sedena: la lucha contra el narco es “desigual”, en *El Universal* (20.08.2010), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179822.html>.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE NACIONES UNIDAS, Observaciones Preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas sobre su visita a México (Nueva York, 2011).
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, Narcotráfico S.A., en *Nexos* 373 (2009).
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, Los hoyos negros de la estrategia contra el narco, en *Nexos* 392 (2010).

- HUMAN RIGHTS WATCH, *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity, An Americas Watch Report June 1990* (Washington D.C., 2010).
- JIMÉNEZ, Benito, Incrementa Sedena efectivos contra narco, en *Reforma* (04.04.2011), disponible en <http://www.reforma.com/libre/online07/pre-acceso/articulos/default.aspx?plazaconsulta=reforma&url=http://www.reforma.com/nacional/articulo/602/1203173/&urlredirect=http://www.reforma.com/nacional/articulo/602/1203173/>
- LA JORNADA, *SSP: aumento de la delincuencia y ejecuciones, por falta de empleo* (consultado con fecha 29.02.2011).
- LA JORNADA, *Ocurre en México una violación sexual cada 4 minutos, dice la Secretaría de Salud*, en *La Jornada* (consultada con fecha 25.04.2010).
- MILENIO, *¿Renovar el decálogo criminal?*, en *Milenio* (consultado con fecha 10.11.2010).
- OBSERVATORIO NACIONAL DEL FEMINICIDIO, *Lucha contra el narcotráfico invisibiliza asesinatos contra mujeres*, Boletín 49/2011 (Distrito Federal, 2011).
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (Distrito Federal, 2003a).
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *El acceso a la justicia para los indígenas en México* (Distrito Federal, 2003b).
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México* (Distrito Federal, 2009).
- OLSON, Eric, *Mexico Updates Death Toll in Drug War to 47,515, but Critics Dispute the Data* en *The New York Times* (consultado con fecha 11.01.2012)
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*, Asamblea General (2008).
- ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal de las Naciones Unidas* (2008), disponible en <http://www.fundar.org.mx/pdf/epu.pdf>.
- RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, *Informe Alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados* (Distrito Federal, 2010).

- RÍOS, Viridiana, ¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano, en *Este País online*, disponible en http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_EstePais_DealersS.pdf.
- RADIO FÓRMULA, suman 17 policías arraigados vinculados a narcofosas en Tamaulipas (24.04.2011), disponible en <http://radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=169179>.
- SHIRK, David A, Justice Reform in Mexico: Change and Challenges in the Judicial Sector, en OLSON, Eric L, SHIRK, David A, SELEE, Andrew (editors), Shared Responsibility, U.S. –Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime. Mexico Institute, Wilson Center and Trans-Border Institute (Washington D.C., 2010).
- SOUSA SANTOS, Boaventura, El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política (Madrid, 2005).
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los indígenas. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2003), disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4357>.
- TANIGUCHI, Hanako, Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado, en *CNN México* (03.08.2010), disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/03/cisen-son-28-mil-los-muertos-relacionados-con-el-crimen-organizado> (consultado con fecha 04.08.2010).
- VERDUGA, César, Notas proyecto de investigación, en ACOSTA URQUIDI, Mariclaire (editor), Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México. CIDE (Distrito Federal, 2010).
- ZAMORA CASAS, Kevin, ¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón, en *Nexos* 399 (2011).