

## Introducción: seguridad, defensa, violencia y derechos humanos en México

*Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada*

Para entender la violencia criminal se necesitan hechos confiables. El *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* es un esfuerzo académico conjunto entre la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE).

El *Atlas 2016* está precedido de las ediciones 2009 y 2012. En México, la información sobre los problemas de seguridad nacional, el combate al narcotráfico y la inseguridad pública ha mejorado en calidad y cantidad. No obstante, los análisis presentan gran cantidad de interpretaciones sobre el éxito o no de la estrategia del gobierno, la violación de derechos humanos y la catástrofe humanitaria que se observa.

Este texto se divide en dos secciones. En la primera se integran 16 análisis sobre diversos aspectos teóricos y estudios de temas y casos relevantes sobre la actual problemática de la seguridad en México. La segunda incluye una gran cantidad de cuadros estadísticos, organigramas, gráficas y mapas sobre asuntos tales como la defensa, la seguridad e inseguridad públicas, la procuración de justicia, el combate al crimen organizado, la grave situación de los derechos humanos, la vulnerabilidad de los comunicadores y la prensa, la transparencia y la percepción de la población sobre la violencia a través de encuestas de opinión pública. Finalmente, se incluye un apartado sobre la cooperación con Estados Unidos, tema que está en revisión desde la llegada a la Presidencia de Donald Trump.

Los análisis inician con un ensayo de Antonio Luigi Mazzitelli donde se hace una disección de las cuatro organizaciones criminales más importantes de México. El autor las compara con las mafias italianas y sugiere una metodología con cinco variables: social, institucional, económica, ideológica-cultural, y regulatoria. El segundo capítulo incluye una evaluación general de los diez años de *guerra* al narcotráfico preparada por Roberto Zepeda y Jonathan Rosen, quienes sostienen que a pesar de todos los esfuerzos gubernamentales han crecido el crimen común, la violencia y la violación de derechos humanos en buena medida por la corrupción y las incapacidades institucionales.

En el capítulo sobre la realidad de los derechos humanos en México, Mariclaire Acosta parte de la hipótesis de que a pesar de los cambios en las leyes –en particular la gran reforma de 2011 al Artículo Primero de la Constitución– los derechos humanos siguen deteriorándose. Para la autora, el texto de la Constitución no deja lugar a dudas sobre la importancia de los derechos humanos, pero la realidad camina en sentido contrario. Armando Rodríguez Luna y Patricia Quintanar abordan las agresiones a periodistas y medios de comunicación. Este sector es uno de los más afectados por la acción de grupos criminales y también por políticos corruptos que se sienten agraviados por sus investigaciones.

Elena Azaola revisa la condición de las cárceles en México y concluye que son un eslabón débil en la cadena de la justicia mexicana y que en muchos penales predomina el autogobierno, con lo cual, en vez de ser centros de readaptación social son academias de adiestramiento del crimen. Por otro lado, Irma Kánter Coronel aborda un tema polémico: los debates sobre la liberalización de la *cannabis* que se dieron en el Congreso mexicano en 2015. La autora compara las distintas legislaciones y concluye que la legalización para uso recreativo del consumo de la

*cannabis* en California, aprobada en la elección de noviembre de 2016 en ese estado, va a tener una influencia determinante en México.

El controvertido tema de seguridad pública y las estructuras de policía en México es estudiado por Carlos Barrachina Lisón y Raúl Benítez Manaut. Barrachina desglosa el gigantesco presupuesto destinado en los últimos años para los programas de apoyo a la profesionalización y modernización de las policías, concluyendo que hubo simulación, corrupción y desvío de recursos, factores que explicarían que no se observen los resultados esperados, sobre todo en los niveles estatal y municipal. Él utiliza un concepto del profesor John Bailey y categoriza el problema como una gran “trampa de seguridad”. Raúl Benítez Manaut analiza los distintos cuerpos de seguridad pública en el país, menciona la constitucionalidad (o no) de los mismos, y concluye que la única forma de evitar la militarización de la seguridad pública es con el fortalecimiento de las policías. Ilustra esta discusión con el debate generado a fines de 2016 por las declaraciones del secretario de la Defensa Nacional quien, después de inconformarse con el despliegue militar, exigió se legislara sobre seguridad interior.

Keyla Vargas, en su análisis de las reformas en las estructuras de las instituciones de gobierno que combaten el lavado de dinero —en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República— concluye que si no se da una verdadera reforma que combata la corrupción y aplique castigos reales a los funcionarios gubernamentales de alto nivel, el esfuerzo es estéril. Paulina Arriaga y Maura Roldán Álvarez, por su lado, estudian el flujo de armas ilegales y el comercio transfronterizo de ellas. Estos dos aspectos, lavado de dinero y tráfico de armas, se han convertido en grandes diferendos en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, sobre todo porque, durante la campaña electoral de 2016 en aquel país, uno de los grupos de presión más influyentes, la Asociación Nacional del Rifle, respaldó a Donald Trump, lo que lleva a sostener que su gobierno no ayudará a frenar la venta de armas para los grupos criminales mexicanos.

El *Atlas* incluye cinco estudios de caso estatales donde se expresan la violencia criminal y las violaciones a los derechos humanos de forma particularmente intensa: Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y Jalisco.

El cártel de Sinaloa, o del Pacífico, es un ícono entre los grupos del crimen organizado en México. Sus líderes se enorgullecen de tener la organización más exitosa y la que mayor proyección internacional tiene: distribuye drogas en Estados Unidos, controla rutas en América Central y del Sur y tiene presencia en Europa y Asia. “El Chapo”, como se conoce a Joaquín Guzmán Loera, se volvió un símbolo de poder, y su “empresa” se definió como una compleja organización dirigida por profesionales que evita la violencia contra la sociedad —aunque la utiliza para neutralizar competidores—, y construyó un emporio que se está desvaneciendo por las dos capturas de 2014 y 2016 y su reciente extradición a Estados Unidos el pasado 19 de enero de 2017. Este cártel es estudiado por Carlos Rodríguez Ulloa.

Guadalupe Correa-Cabrera revisa uno de los cárteles más poderosos del país, el del Golfo, y su desprendimiento, Los Zetas. En Tamaulipas se ha demostrado incluso en el terreno judicial, principalmente por tribunales en el estado de Texas, que los tres últimos gobernadores han protegido de diversas maneras a las organizaciones criminales. En el caso de Los Zetas, su accionar violento y la ampliación de sus actividades hacia las extorsiones, secuestros, cobros de piso, robo de gasolina, piratería y demás crímenes, los convierten en el prototipo de grupo criminal *depredatorio*, que dirige hacia la población sus acciones. Desde otro ángulo, Tamaulipas cumple con los criterios internacionales del *Estado fallido*.

Michoacán es analizado por Raúl Zepeda. La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios se apropiaron de municipios y del gobierno del estado aprovechándose de la ausencia del gobierno federal. La indignación y desesperación de la población de Tierra Caliente los hizo organizarse en autodefensas armadas en enero y febrero de 2013. El gobierno federal reaccionó interviniendo el estado de forma política, policiaca y militar y armó una estrategia para desca-

bezar y dismantelar a cárteles y autodefensas. Tuvieron un éxito relativo pero la afectación de la población y las violaciones a los derechos humanos fueron evidentes.

Guerrero lo estudia Camilo Pantoja. En septiembre de 2014 el mundo se indignó con la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa. Fue uno de los actos más graves de violación de derechos humanos de los últimos años y fue perpetrado por células criminales respaldadas por autoridades y cuerpos municipales. En el trasfondo está la presencia masiva de múltiples grupos involucrados en el tráfico y exportación de heroína y marihuana hacia Estados Unidos; por ello, muchos analistas hablan también de un *Estado fallido* controlado por los grupos criminales.

El otro cártel analizado en el *Atlas* es el de Jalisco Nueva Generación (CJNG), escrito por Carlos Flores Pérez. El cártel de Guadalajara fue el principal del país durante los años ochenta del siglo XX. Se vino abajo por la ofensiva gubernamental desatada a raíz de la ejecución del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985. El espacio fue llenado por otros sinaloenses que expandieron la presencia de ese cártel. Esto ha cambiado a raíz de que el CJNG ocupara los espacios dejados por el desplome y dismantelamiento de Los Caballeros Templarios y la intervención gubernamental en Michoacán, y también por la previsible división del cártel de Sinaloa o del Pacífico, producto de la rotación de sus líderes tras la captura y extradición de “El Chapo”.

Uno de los grandes debates a diez años de decretada la guerra contra el narcotráfico es sobre si la cooperación de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida y otros programas ha ayudado a combatir el crimen o, por el contrario, ha traído como consecuencias no buscadas un acelerado incremento en la tasa de homicidios en el país, así como la aparición y dispersión geográfica de la actividad criminal a través del territorio.

Finalmente, Eric Olson y Ximena Rodríguez analizan la Iniciativa Mérida y sus cuatro pilares programáticos. Señalan que no hay una verdadera evaluación de resultados y que, por tanto, hay éxitos parciales, pero que no ha logrado respaldar al gobierno de México en la reducción de la violencia. En este terreno habría que preguntarse si el presidente Donald Trump respetará la premisa de la “responsabilidad compartida” o, por el contrario, se aferrará a su tesis de campaña de que México es el único responsable. En otras palabras: ¿qué tanto se modificará la cooperación?

Uno de los aspectos más preocupantes de las guerras del narco es la situación de los derechos humanos. Cada vez se habla más de catástrofe humanitaria porque segmentos completos de la población, civiles inocentes muchos de ellos, son víctimas directas de la acción criminal y de una estrategia gubernamental que no previó los efectos negativos sobre los habitantes.

El *Atlas* contribuye a llenar un vacío en los análisis y en el ordenamiento de la información existente. El CASEDE agradece al Instituto Belisario Domínguez su respaldo a esta publicación, y el empeño que ha puesto la Dirección General de Análisis Legislativo en que los productos de investigación sean dirigidos a fortalecer la toma de decisiones del Senado de la República.

*Ciudad de México, enero de 2017*