

Introducción México 2020: seguridad, defensa, justicia y derechos humanos

Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada

Presentamos al público en general y especializado la cuarta edición del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, correspondiente al periodo 2017-2020, editada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y la Universidad de las Américas Puebla. Es un esfuerzo de análisis y compilación estadística sobre las distintas facetas de la seguridad, la defensa, la violencia y el estado de la justicia en México. La preceden las ediciones 2009, 2012 y 2016.¹

En México se carece de publicaciones gubernamentales o privadas que unifiquen la información y las estadísticas. En primer lugar, los gobiernos publican series que se limitan al sexenio de que se trate. El Atlas trata de analizar los tiempos largos, y cuantifica la información en la medida de lo posible desde el año 2000. Esta edición incluye en la primera parte 21 colaboraciones que interpretan el devenir de las estrategias del gobierno, las distintas dimensiones que estas tienen, la profunda crisis de derechos humanos y diversas actividades criminales. En el anexo documental se presentan organigramas de las dependencias del gobierno encargadas de la seguridad y la defensa, mapas sobre la acción criminal, cuadros estadísticos sobre violencia, derechos humanos y atentados a los comunicadores y periodistas -donde el país se ubica como el segundo más peligroso del mundo después de Siria-, así como encuestas de opinión pública. Los análisis inician a partir de la cuantificación de la violencia, las violaciones a derechos humanos y la catástrofe humanitaria que se observa en el país. Se analizan los homicidios, pero también se estudian formas de violencia a nivel doméstico, como es el caso de la violencia de género en lo general y de los feminicidios en particular.

El esfuerzo para editar el Atlas se suma a una cantidad importante de contribuciones realizadas, tanto en el país como en el extranjero, por académicos, periodistas y comunicadores, consultores, organizaciones sociales y no gubernamentales, e incluso reflexiones sobre el fenómeno de la seguridad que realizan funcionarios públicos, iniciando por el propio presidente Andrés Manuel López Obrador. Este, en sus *conferencias mañaneras*, hace pública mucha información que en el pasado era confidencial, secreta, o pública, pero de muy difícil acceso. Los analistas esperamos el día 20 de cada mes el “balance mensual de seguridad”. Estas conferencias como ejercicio de transparencia se vuelven importantes porque en gobiernos anteriores era muy difícil disponer de información, por ejemplo, de los despliegues de las fuerzas armadas y sus misiones. En estos ejercicios, los secretarios de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR), así como el comandante de la Guardia Nacional, ofrecen sus análisis y estadísticas.

En sus recorridos por el país el presidente, a través de las *mañaneras*, también exhorta a los gobernadores a presentar los diagnósticos de seguridad en su entidad, con precisión estadística, y los acompañan los secretarios militares de forma frecuente. Esto es una contribución no institucionalizada a la transparencia de la información. De cualquier manera, las *mañaneras* complementan los esfuerzos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este último es, por cierto, fuente obligada de nuestro apéndice estadístico.

¹ Ver los *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* ediciones 2009, 2012 y 2016 en www.casede.org.

LAS INTERPRETACIONES DE LA VIOLENCIA

Las diversas crisis de seguridad que vivió el país en el siglo XX, tanto durante la guerra fría como en los años noventa, fueron controladas por la Secretaría de Gobernación y su sistema de inteligencia y por la SEDENA y SEMAR. Con la perspectiva actual, en aquellos años en muchas ocasiones se violaron derechos humanos, pero se “estabilizaba” al país, y muchas veces se cooptaba a los mismos que se desmovilizaban o se combatía.

Incluso ante la crisis de Chiapas, a partir de 1994 fue un gran avance al lograrse una salida con recursos nacionales políticos. No se enfrentó el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con medios militares, sino, por ambas partes, con la sagacidad de la política. Fue guerra sólo 12 días, y después ambos, gobierno y EZLN, desarrollaron múltiples estrategias de negociación. El país respiró y la política fue la que se impuso.

Este *momentum* positivo se opacó por la metamorfosis de los grupos del narcotráfico. De organizaciones criminales que tenían un firme control de su territorio, como las organizaciones de Guadalajara, Sinaloa y el Golfo, que construyeron relaciones de aliados con gobernantes, empresarios y con una sólida base social de apoyo, comienzan a disputar autopistas, pueblos y ciudades en las rutas al norte. Sobre todo, los conflictos armados inician en las ciudades del lado mexicano de la frontera para *exportar* sus productos.

Cuando Felipe Calderón es declarado ganador por los tribunales electorales en septiembre de 2006, inmediatamente se reúne con los secretarios militares y le muestran “la verdad”. Los narcotraficantes, aprovechando muchas oportunidades económicas y políticas -como el cambio de gobierno del año 2000- y el vacío de poder, avanzaban sin obstáculos. Comenzaban a disputarse territorios y gestaban *su guerra*. En septiembre de 2006 el presidente electo viaja a Washington y “solicita” la ayuda, iniciando la gran negociación que después se denominó Iniciativa Mérida. Estados Unidos ofreció lo que tenía como experiencia, el Plan Colombia, y se adaptó para ayudar a combatir a las organizaciones criminales mexicanas. A diferencia de la estrategia colombiana, la parte mexicana rechazó tajantemente definir a los criminales como terroristas, para evitar el concepto “narco-terrorismo”, empleado en ese país por el presidente Alvaro Uribe. Estados Unidos desplegaba su guerra al terrorismo por el mundo y los mexicanos rechazaron ser uno de los teatros de operaciones de ésta. Eso no impidió que hubiera colaboración con el vecino para respaldar *su seguridad*, sobre todo en materia de inteligencia y fronteriza, pero se separaban las dos guerras.

En diciembre de 2006 inició la actual fase de *guerra al narcotráfico* que ya acumula 15 años. Felipe Calderón, en su estado natal Michoacán, 10 días después de tomar posesión de la presidencia decidió que los militares serían la fuerza principal de contención del crimen. Se desplegaron a casi 6,000 efectivos para resguardar la seguridad del estado. También se inauguró la modalidad conjunta de participación entre fuerzas de la SEDENA, la SEMAR, la Policía Federal, y peritos de la Procuraduría General de la República.

Desde el gobierno de Miguel de la Madrid el narcotráfico comenzó a dominar la agenda de seguridad, a partir del conflicto con Estados Unidos desatado por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985, cometido por el entonces poderoso Cartel de Guadalajara. El nivel de prioridad que adquirió el narcotráfico a partir de ese año ha crecido como la amenaza principal de la agenda de riesgos de la seguridad nacional mexicana. En 1993 y 1994, a la par de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor, se profundizó la convergencia en políticas de seguridad entre México y Estados Unidos, aunque el tratado explícitamente no incluyó los temas de seguridad y defensa.² La alianza con Estados Unidos se consolidó con la *Iniciativa Mérida*, que comenzó a dotar de recursos adicionales para asistencia en seguridad desde su entrada en vigor del Año Fiscal 2008 de ese país (primero de octubre de 2007). México ha recibido más de 3,000 millones de dólares. Hoy día el gobierno

² Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, “Estrategia y seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coord.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997, págs. 13-32.

rechaza hablar de la *Iniciativa Mérida*, por traer el “sello del pasado”, pero la cooperación sigue siendo intensa, ahora bajo la modalidad de “institución por institución”.

El presidente López Obrador ha intentado revertir -sin éxito- la estrategia heredada. Desde su campaña electoral en 2018 acuñó su popular frase de “abrazos, no balazos”. Sin embargo, por la intensidad en el empleo de las fuerzas armadas, los abrazos se quedan en el discurso y los balazos siguen presentes en el conflictivo escenario nacional. Esto se debe a que, en una guerra, la teoría señala que las partes enfrentadas deben acordar conjuntamente los armisticios y las amnistías, hecho que no ha sucedido a la fecha de la edición del presente *Atlas*. Además, un importante grupo de presión, las víctimas y sus familiares, quieren y exigen justicia, no abrazos con el crimen.

Desde el arranque de la *guerra al narcotráfico*, definida por muchos con diversas denominaciones como asimétrica, irregular, de baja intensidad o híbrida, entre otras, se abrió un debate en ambos lados de la frontera. Entre las últimas interpretaciones, miembros del CASEDE han desarrollado la idea de que fue una *guerra improvisada*, sin mucha planificación y que sus consecuencias fueron las contrarias a lo que se proponían ambos gobiernos al iniciarla.³ Hasta ahora, el consenso general es que, para su definición, bajo ninguna circunstancia lo que ocurre en México se puede interpretar como una “guerra convencional” o “guerra civil”. Esta última definición no puede ser empleada, aunque los enfrentamientos se ubiquen en el territorio nacional. Por ello, su uso según la ciencia de la guerra complicaría su manejo político por parte del Estado. Si fuera una “guerra civil”, entonces el recurso de los “abrazos” podría ser adecuado como parte de una estrategia de pacificación (esa forma de solución de conflictos es empleada frecuentemente por la ONU). La gran dificultad es que los balazos tampoco están resolviendo el conflicto en favor del Estado, o reduciendo sus impactos entre la población civil no combatiente, recuperando los conceptos del Derecho Internacional Humanitario. Por el contrario, se expanden los “campos de batalla” por el país.

Se han desarrollado varias hipótesis para explicar el origen de la inseguridad y la facilidad de acción que ostenta el crimen organizado para moverse local e internacionalmente, a fin de alcanzar sus objetivos. Esto fue analizado a profundidad en los *Atlas* 2009, 2012 y 2016 por integrantes del CASEDE. El debate sobre el tema de la asistencia de Estados Unidos no fue menor, ¿se seguía el modelo del Plan Colombia o se diseñó uno propio? La *Iniciativa Mérida* supuso “responsabilidad compartida” desde su diseño, pero fue claro que la cantidad de recursos fue mucho menor que con aquel país sudamericano. En México, por vez primera en más de cien años, recibir fondos externos para una empresa de seguridad nacional fue un duro golpe al *nacionalismo en seguridad* que prevaleció durante mucho tiempo. El poder del enemigo obligó a aceptar la dura realidad, con la asistencia foránea para los cuerpos de seguridad e instituciones de defensa del país.

Esta *guerra* ha tenido momentos muy amargos en su hoja de ruta. Calderón puso un gran esfuerzo en fortalecer a la Policía Federal y le encomendó la empresa al ingeniero Genaro García Luna. Eso provocó muchas fricciones interinstitucionales con las fuerzas armadas y con los cuerpos policíacos municipales y estatales, pues se trataba de imponer a toda costa el modelo de Mando Único que, incluso, atentaba contra el federalismo y las atribuciones constitucionales de los municipios. Inició la *militarización* que hoy vivimos y su efecto negativo en la frágil transición a la democracia. Las fuerzas armadas comenzaron primero a “acomodar” militares retirados y en activo como directores de cuerpos de seguridad pública estatal y en municipios grandes.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) hubo notables cambios institucionales, como la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, fundada por Vicente Fox en diciembre de 2000. Se trasladó a la Policía Federal dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación. La estadística de la violencia bajó entre 2011 (23 por 100 mil habitantes) y 2014 (16 por 100 mil habitantes), en una tendencia contracíclica, y a partir de 2015 otra vez aumenta-

³ Guadalupe Correa Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada: los años de Calderón y sus consecuencias*, Océano, México, 2021.

ron los homicidios y ascendieron a 29 por 100 mil habitantes en 2018. Todavía están a debate las razones de estos ciclos de ascenso y descenso de la violencia, lo que nos muestra la necesidad de seguir analizando estos fenómenos.⁴ Por su parte, los militares lograron que fuera aprobada una Ley de Seguridad Interior en 2017, para proteger a sus integrantes. Este esfuerzo legal fue revertido cuando lo revisó la Suprema Corte de Justicia a fines de 2018, lo cual representó un obstáculo temporal al *empoderamiento* militar, pues esa ley era un proyecto de la SEDENA.

En diciembre de 2019 García Luna fue detenido en Dallas y enviado a Nueva York para ser enjuiciado, acusado de colaborar con el Cartel de Sinaloa. Esta detención le dio argumentos contundentes al presidente López Obrador, para afirmar que la Policía Federal había sido cooptada por el crimen y justificar su extinción. Otra crisis similar estalló con la captura en Los Ángeles del general Salvador Cienfuegos el 15 de octubre de 2020. El general fue exonerado un mes después de los cargos que se le atribuían y regresó a México. Sin embargo, entre las élites militares se abrió un debate de hasta dónde deben seguir participando en la guerra al crimen, y si la estrategia está empantanada, además de los riesgos que conlleva para las instituciones castrenses continuar con la misma.

MILITARIZACIÓN Y MILITARISMO⁵

Todo presidente, en cualquier parte del mundo, al asumir su cargo ofrece terminar con los más urgentes problemas. López Obrador no fue la excepción. Como candidato a la presidencia prometió meter a los militares a los cuarteles, pero al asumir su cargo los mantiene en la calle y les amplía sus tareas. Los homicidios crecen a pesar de la pandemia y las medidas de aislamiento social. Según el INEGI, en 2019 y 2020, se sumaron más de 70 mil homicidios, y al ritmo que se observa posiblemente supere los 35 mil en 2021. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas señala que hay más de 23 mil personas desaparecidas entre 2018 y 2020, en su gran mayoría víctimas de delitos. El agregado desde el año 2000 suma 90 mil desaparecidos registrados.⁶

Para el actual gobierno, la violencia se desprende de la pobreza. Esta hipótesis en México no se sostiene, dado que la violencia se concentra en los estados más ricos, urbanizados e industriales del país. En 2020, Guanajuato y su polo industrial, la ciudad de León, encabezan las estadísticas de gran cantidad de crímenes que afectan a la población. Muchos estados del norte lideran las estadísticas. Por ello, a esta interpretación, debe añadirse la incapacidad de los sistemas de justicia (federal, estatales y municipales), pero sobre todo las debilidades institucionales. Esto se define como *Estado débil* debido a que, al avanzar los grupos criminales, fácilmente pueden cooptar a sus funcionarios. En estas condiciones, el cáncer de la inseguridad avanza y se alimenta de una debilidad de larga data, la corrupción, pues a pesar de múltiples esfuerzos, se ve favorecida *por la política*. A la par, la corrupción deriva en impunidad, aumentando el índice de este fenómeno en México.⁷ Por ello, el presidente optó por quien le ofrece lealtad, rapidez de respuesta y profesionalismo, los militares.

En los últimos 30 años, coincidiendo con la transición a la democracia, los militares ocuparon espacios civiles en seguridad pública, justicia e inteligencia. Hoy avanzan en múltiples frentes institucionales, sobre todo sustituyendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la construcción de aeropuertos e infraestructura portuaria, la construcción de los Bancos del

⁴ Ver Cuadro 28 del presente Atlas “Homicidios desagregados por sexo y tasa de homicidios por año de ocurrencia 1990-2019”, fuente original INEGI y CONAPO.

⁵ Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (editores), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Fundación Friedrich Ebert México y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., CDMX, México, 2021. En www.casede.org

⁶ “Karla Quintana y su tarea para encontrar a los desaparecidos en México”, *Milenio*, 1 de febrero de 2021. <https://www.milenio.com/politica/karla-quintana-comision-nacional-busqueda-desapariciones-forzadas>

⁷ Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020*, UDLAP, México, 2020.

Bienestar por todo el país, los cuarteles de la Guardia Nacional, la protección de la flora y la fauna en Chiapas y en la Península de Yucatán, la sustitución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el control de puertos y aduanas, el apoyo a la población civil ante desastres naturales, y así sucesivamente.

Desde febrero de 2020 para hacer frente a la crisis Covid, las fuerzas armadas vigilan hospitales, aceleradamente han terminado de construir hospitales inconclusos heredados del anterior gobierno, ayudan a la reconversión de espacios para enfermos de Covid y han abierto las puertas de sus hospitales a la población en general, hecho inédito en la historia de México. Desde el inicio de las jornadas de vacunación en diciembre de 2020, son estratégicos para los traslados, resguardos, vigilancia, y colaboran en la puesta de la vacuna hacia la población. Esto se define como proceso de *militarización*.

En política internacional, las fuerzas armadas juegan desde el inicio del gobierno del presidente López Obrador un rol crucial para detener migrantes y así evitar que se acerquen a la frontera norte. México se vio forzado por Estados Unidos a cambiar su política migratoria desde el 7 de junio de 2019. López Obrador había declarado al inicio de su gobierno que los migrantes tenían el derecho humano a transitar libremente por el país; sin embargo, para contrarrestar la implacable amenaza estadounidense enarbolada por Donald Trump, debió disponer de la recién nacida Guardia Nacional, el ejército y las corporaciones policiacas de los estados fronterizos del sur, a fin de construir un muro policiaco-militar para detener a los migrantes que desesperadamente deseaban llegar a Estados Unidos. Al firmar el acuerdo migratorio entre los dos gobiernos, comenzó una gran amistad entre ambos líderes. Los flujos de población se convirtieron en asunto de seguridad nacional.

Por todo lo anterior es que hablamos de *militarización*. Veamos algunos antecedentes. México vivió un militarismo endémico entre 1821 y 1946. Poco a poco se *civilizó* la vida política del país y se pudo transitar a la democracia a partir de la última década del siglo XX. El crimen organizado, su fuerza y la debilidad civil llevó a los tres últimos presidentes a recurrir a los militares. Éstos inevitablemente se empoderan. No es su proyecto, si lo fuera sería militarismo.⁸ De mantenerse las tendencias actuales, en México se corre el peligro de que la militarización se vuelva militarismo, y retrocedamos al siglo XIX y la primera mitad del XX. Los militares son alabados insistentemente por el poder civil, y aparecen entre sus filas autopercepciones que sostienen que son los únicos que pueden dar salida a la crisis de seguridad.

Reiteramos nuestro argumento. Si lo anterior responde a un *Estado débil*, y los militares asumen de forma permanente estas tareas, se vuelve *militarismo*. La paradoja de lo anterior es que esta militarización se da con un amplio respaldo popular. Según la última Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI en julio de 2021, el 86.5 por ciento de la población confía en la Marina; el 84.2 en el Ejército y el 74.1 en la Guardia Nacional.⁹ Sin embargo, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales preocupadas por la seguridad y los derechos humanos insistentemente sostienen que la presencia militar debe ser temporal y reversible, pues podría afectar la calidad de la democracia y el Estado de derecho.

LAS APORTACIONES

El *Atlas* arranca con la colaboración de Eduardo Guerrero, donde se describe y analiza el mapa criminal del país, mostrando cómo se modifica la geografía e influencia de los diferentes grupos

⁸ Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE), “militarizar” significa “dar carácter u organización militar a una colectividad” (<https://dle.rae.es/militarizar>). Cuando un gobierno decide dar a los militares espacios de gestión designados por una Constitución a los civiles, se da una “militarización”. Por militarismo, el mismo diccionario lo define como “el predominio de lo militar en política y el gobierno de una nación” y como “una política de Estado consistente en el mantenimiento de una fuerte organización militar con capacidad ofensiva y preparada para la guerra” (<https://dle.rae.es/militarismo>)

⁹ Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

delincuenciales. Guerrero muestra que, ante las acciones de contención de las fuerzas del gobierno, principalmente las militares, los grupos criminales se dividen, se dispersan hacia distintos estados e incluso mutan en sus formas operativas de acción, pero cada vez son más violentos y afectan gravemente a la sociedad. Para que la estrategia del gobierno se implemente con posibilidades de éxito, debe sostenerse en un marco legal apropiado. Esto se aborda en detalle en el segundo capítulo, de José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parceró. Los tres destacados juristas se preguntan si la legislación existente sirve para el combate al crimen organizado. Sus reflexiones, presentadas en el Seminario sobre Violencia y Paz el 27 de agosto de 2019 en El Colegio de México, concluyen que la respuesta es negativa, pues las leyes no están preparadas para hacer frente al macrocrimen del narcotráfico.

En la geografía del narcotráfico, dos ciudades han vivido las más altas tasas de violencia, impunidad y homicidios desde el inicio de la *guerra* declarada por el presidente Felipe Calderón en 2008: Tijuana y Ciudad Juárez. José María Ramos y Luis Alfonso Herrera comparan las diversas dimensiones de la crisis en los dos principales centros urbanos de la frontera, desde la presencia de muchos grupos criminales disputándose bodegas, cargamentos y los túneles clandestinos para ingresar a Estados Unidos, hasta las políticas de prevención social del delito. A pesar de algunos programas exitosos del gobierno, no se han logrado erradicar los crímenes que atraviesan la frontera: armas y dinero de norte a sur, y drogas y personas de sur a norte, con todo lo que implica en la relación entre ambos países. Cabe anotar que, desde marzo de 2020, el cierre de la frontera al tránsito terrestre ha impactado de forma extraordinaria a Tijuana y Ciudad Juárez, pues se ha reducido la dinámica laboral y comercial, así como el empleo entre la juventud. También en la frontera viven de forma muy precaria miles de migrantes con afectaciones a sus derechos humanos, pero también a la convivencia urbana.

El periodo de análisis del *Atlas 2020* incluye el cambio de gobierno, en diciembre de 2018, del presidente Enrique Peña Nieto a Andrés Manuel López Obrador. Rubén Salazar y Asael Nuche cuantificaron la violencia por causas electorales del proceso que llevó al presidente López Obrador a la presidencia, vaticinando una hipótesis de por sí trágica: a mayor competencia electoral, mayor violencia, pues los mecanismos de protección de candidatos a puestos de elección popular están totalmente rebasados.

El presidente López Obrador, al asumir la presidencia, emprendió una muy profunda metamorfosis de las estructuras policiacas y militares en el país, desapareciendo la Policía Federal y creando la Guardia Nacional. Este fenómeno lo analiza a detalle Mónica Serrano. Al mismo tiempo, separa la función de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación y la traslada a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ubicando a la Guardia Nacional en su seno. Sin embargo, el tema policiaco sigue siendo polémico y las atribuciones de las policías municipales no corresponden con sus capacidades reales para hacer frente a la criminalidad común, y mucho menos a la organizada, como analizan Ernesto López Portillo y Claudia Rodón Fonte. Hay delitos como el secuestro, donde en algunos estados y en la Ciudad de México han logrado disminuir. Gustavo Fondevilla y Ricardo Massa analizan este fenómeno, acotando que se debe también a “desplazamientos” criminales a estados vecinos, como el Estado de México o Morelos.

El *Atlas* comparte la hipótesis que la seguridad es un asunto multidimensional y su agenda es amplia. Se incluye desde derechos humanos hasta temas ambientales. En este sentido, en el país se da una *impunidad ambiental* con profundas afectaciones sociales, como lo muestra el ensayo de Celeste Cedillo y Juan Antonio Le Clercq. Sobre derechos humanos, el *Atlas* dedica seis ensayos a distintas formas de afectaciones graves a los mismos. En su ensayo “Las dimensiones de la crisis de derechos humanos en México”, el Senador Emilio Álvarez Icaza, destaca las diferentes facetas que tienen las violaciones a los derechos humanos, afirmando que es un problema endémico que, a pesar de los alcances legales y algunos esfuerzos gubernamentales encomiables, día a día se agrava la situación, donde el gobierno federal, los estados y los municipios sobresalen por sus incapacidades para hacerle frente a esta crisis.

Leonardo Curzio afirma que entre los periodistas se dan formas de defenderse de ataques y agresiones sacrificando incluso los baluartes que los motivan, creándose *Zonas de Silencio* en

el país que afectan gravemente la libertad de expresión.¹⁰ Otro problema muy grave de derechos humanos son los feminicidios. Irma Kánter Coronel sostiene que a pesar de significativos avances legislativos, en la realidad éstos no se reflejan en favor de las mujeres. Desde marzo del 2020, al cerrarse bruscamente gran parte de las actividades públicas en el país con la aparición de la pandemia Covid, este fenómeno se ha agravado significativamente. Elena Azaola analiza una problemática poco estudiada, el estado de deterioro en las cárceles y las condiciones en que habitan los internos: predomina el hacinamiento, los reos sin sentencia y las condiciones inhumanas son descritas a detalle.

La desaparición forzada de personas y la cometida por particulares son estudiados por Santiago Corcuera, enfatizando en los vacíos y problemas de la legislación nacional, comparándola con estándares internacionales. Otro factor que concentra el abandono de la atención del Estado es el desplazamiento interno forzado. En algunos estados y municipios, la presencia impune de los grupos criminales y los combates que entablan entre ellos convierte a muchas ciudades y poblados en campos de batalla, obligando a la población a abandonar sus pueblos por el alto riesgo si deciden permanecer. Este fenómeno lo analizan Brenda Gabriela Pérez y Lúgía de Aquino Barbosa, dejando en claro que partes del país observan un notable vacío de poder, ausencia de Estado y gobierno, o instituciones fracasadas por sus debilidades para proteger a la población como la ley obliga.

La migración es otro asunto que se ubica en la agenda pendiente de derechos humanos en México. Natalia Armijo lo estudia a detalle. El flujo de migrantes provenientes de América Central, que llegaron a sumar 170,000 que cruzaron hacia Estados Unidos en mayo de 2019, obligó a un cambio drástico en la acción del gobierno mexicano a petición de ese país. Este tema observa un gran desfase entre lo que las leyes indican sobre el deber ser del tratamiento a poblaciones vulnerables, en este caso extranjeras, y la acción real de los cuerpos de seguridad, militares y civiles del país. También es un tema de la agenda internacional de seguridad con Estados Unidos y los países de Centroamérica.

El narcotráfico y actividades criminales diversas confluyen en temas que debilitan al Estado. La corrupción es un fenómeno que parece estructural al sistema político mexicano, no importando qué partido político ostente el poder ejecutivo, el Congreso y los gobiernos estatales. Incluso un presidente se atrevió a definirla como “cultural”, con la fuerza que tiene esa hipótesis si fuera cierta, pues no se podría erradicar fácilmente. Esto lo analizan Carlos Hernández Vázquez y Keyla Vargas. De igual manera, Gerardo Rodríguez y Naiki Olivas ubican su ensayo en el lavado de dinero y lo importante que significa que el gobierno a través de distintas instituciones lo combata y judicialice. Para estos autores, el lavado de dinero es la clave de la corrupción en funcionarios públicos, y de no combatirse con efectividad y sin distinción política, el Estado nunca llegará a reformarse en favor del bien común. Esta es una debilidad no sólo de México, sino de casi todos los países latinoamericanos.

El eje central de la agenda de seguridad entre México y Estados Unidos es el narcotráfico y la colaboración entre ambos para combatirlo. En Estados Unidos, el Fentanyl es una droga química, barata, que está siendo consumida por la juventud. Es un opiáceo sintético, cien veces más adictivo que la morfina. Sus precursores químicos se exportan de Asia a México, y se procesa principalmente en las montañas de Jalisco y Michoacán. Ahí se transforma en la sustancia que desde 2015 causa entre 60 mil y 70 mil muertes al año en el país vecino. Esto es analizado por Jonathan Rosen. En México el Cartel Jalisco Nueva Generación se ha especializado en su producción y venta, lo que lo ha transformado en la organización criminal más poderosa del país, como lo describe el ensayo de Josué Ángel González Torres. Este delito junto a otros como el robo de gasolina, que involucra al Cartel de Jalisco y otros como el de Santa Rosa de Lima en Guanajuato -ahora principal estado en número de homicidios en el país-, es analizado por Ana Lilia Pérez. El gobierno de López Obrador trató de erradicarlo sin éxito en enero y febrero de 2019, como primera acción de las fuerzas armadas por ser considerado asunto de seguridad nacional.

¹⁰ Al tema de la libertad de expresión CASDE ha dedicado un importante esfuerzo de investigación. Ver “Informe Libertad de Expresión en México 2020”, CASEDE, México, julio de 2020. www.casde.org

La contribución de Rodrigo Ávila Barreiro, analiza los debates legislativos sobre la regulación para la producción y el consumo del cannabis en México en los últimos años. Para el autor, a pesar de la resistencia de grupos conservadores que se oponen, es casi definitiva la autorización legal para el empleo industrial, médico y recreativo del cannabis, en consonancia con tendencias mundiales.

El *Atlas* es un espejo de la información, estadísticas públicas y los principales análisis sobre seguridad, justicia y defensa que se dan en México. Hay temas que se necesitan seguir explorando en futuras contribuciones, pues quedan pendientes el desarrollo de debates sobre los aspectos internacionales de las políticas de seguridad del país, las relaciones diplomáticas, comerciales e incluso de intercambios en el nivel de la justicia con muchos países -por ejemplo, las extradiciones- con Estados Unidos, Canadá y países de América Latina y Europa. Hay conflictos con otros países sobre temas específicos como la venta libre de armas en Estados Unidos, o las causas de la pobreza en países centroamericanos y el Caribe, que generan desafíos para hacer frente a la migración masiva que principalmente ingresa por la frontera sur.

Por último, la polémica entre militarización y militarismo, y el equilibrio entre las elites civiles y militares en el seno del Estado son temas que están abiertos al debate, más aún por las decisiones tomadas por el actual gobierno. Por ello, el *Atlas* es un producto no acabado, en proceso, que construyen de manera conjunta el CASEDE y las instituciones que se suman a su esfuerzo, como el Instituto Belisario Domínguez del Senado y la Universidad de Las Américas Puebla.

El *Atlas* que aquí presentamos es producto de la cooperación entre tres instituciones. El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República acogió con entusiasmo el proyecto. Deseamos agradecer el respaldo de los senadores Ricardo Monreal, Miguel Ángel Osorio Chong y Emilio Álvarez Icaza. Fue muy significativa la labor de Rodrigo Ávila Barreiro en el apoyo cotidiano durante las distintas fases de su elaboración. La Universidad de Las Américas Puebla, a través de Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, apoyaron con gran empeño la edición de algunos análisis y partes importantes del anexo estadístico. En el CASEDE, Keyla Vargas integró la sección de estadísticas, mapas, gráficas y cuadros, apoyada por Andrea Velasco, Juan Manuel Aguilar y Emilio Rodríguez. Igualmente, Georgina Romero se sumó a los esfuerzos en todas las fases de investigación del *Atlas*. A ellos y a los autores de los 21 ensayos agradecemos su esfuerzo que se concreta con esta edición.

Ciudad de México, Julio de 2021.