

# De la crisis de seguridad a la crisis de derechos humanos

Luis González Placencia  
Universidad Autónoma de Tlaxcala

## Resumen

En el contexto de la transición económica hacia un régimen de libre mercado y de la transición política hacia la alternancia en el Ejecutivo Federal, la aparición de nuevas formas de criminalidad constituyeron un desafío para la política criminal del Estado Mexicano, acostumbrada a ejercer un control vertical tanto dentro como fuera de la legalidad. El éxito de la transición económica y el fracaso de la transición política fueron el escenario para el florecimiento de la violencia criminal, para la desorganización de la política criminal y para que, a la postre, la crisis de seguridad de los noventa se convirtiera con los años en la peor crisis de derechos humanos que México haya enfrentado en su historia reciente.

## Abstract

In the realm of both economic and political transitions towards a free market economy and political alternation in the head of the Federal Executive Branch, the appearance of new forms of criminality challenged the criminal policy of the Mexican State, accustomed to enforce a vertical control inside and outside the limits of legality. The success of the economic transition and the failure of the political one, constituted the scenario where criminal violence flourished, criminal policy went to disorganization and the initial crisis of public security became the worst human right crisis faced in Mexico's recent history.

**Palabras clave:** Estado, seguridad pública, corrupción, justicia, criminalidad, sociedad civil.

**Keywords:** State, public security, corruption, criminality, civil society.

**Sumario.** 1. Violencia criminal y violencia de estado: a modo de introducción; 2. Nueva criminalidad, securitización de la justicia y surgimiento de la severidad social frente a los derechos humanos; 3. La paradoja de la transición: feudalización y pérdida del control político sobre el crimen; 4. De la crisis de seguridad a la crisis de derechos humanos: la guerra de Calderón y la debacle de Peña; 5. Reflexiones conclusivas; 6. Referencias bibliográficas.

## 1. Violencia criminal y violencia de estado: a modo de introducción

En los últimos treinta años, el país ha vivido una serie de procesos que, asociados al fenómeno de la criminalidad, han dado cuenta de una nueva fenomenología delictiva que, en interacción con las transiciones política y económica del país, ha creado un peligroso cocktail que, a la violencia criminal, le ha añadido una importante dosis de violencia de Estado. Enmarcadas ambas violencias en serias expresiones de severidad social, la situación ha derivado en una complejidad tal

que los intentos por reducir la criminalidad han terminado haciéndola aún más difícil de entender y por ende, de solucionar. Las medidas para reducir el delito no solamente no han mostrado ser eficaces, sino que además se han traducido en violaciones graves a los derechos humanos, lo que a la postre ha sido funcional a la impunidad. Con la finalidad de discutir esta cuestión, en este texto analizo, en primer lugar, la aparición de esa nueva fenomenología delictiva en el país y de modo concomitante, el principio de una política criminal que desdibujó el sistema de justicia penal mediante su incardinación en los objetivos del orden y la seguridad pública, así como el surgimiento de una sociedad civil representativa de una nueva severidad social enderezada en contra de los derechos humanos. Enseguida planteo el modo en el que la alternancia en el Ejecutivo Federal creó una situación política de inestabilidad que se tradujo, a su vez, en ausencia de controles en beneficio de los grupos criminales a los que a la postre benefició también la transición hacia el modelo económico del libre mercado. A pesar del esfuerzo del gobierno de Vicente Fox por trazar una línea de continuidad en el camino hacia la federalización de la seguridad pública y de intentar por primera vez hacer convivir un nuevo sistema de justicia adversarial con un régimen de excepción para la delincuencia organizada —lo que sin duda constituyó un antecedente directo de la *institucionalización* de la tensión entre seguridad y derechos humanos que se materializaría en la reforma penal constitucional de 2008— la feudalización política tuvo efectos en la desarticulación de las policías y en la configuración de nuevas relaciones entre las autoridades locales y los grupos criminales.

Finalmente, en el último acápite del texto planteo cómo la política de enfrentamiento que asumió el expresidente Calderón transformó, por la pérdida de control sobre el territorio y sobre el monopolio de la violencia, la inicial crisis de seguridad, en la peor crisis de derechos humanos que México haya tenido en su historia reciente y de qué manera esta situación estalló en las manos al gobierno del actual Presidente Enrique Peña Nieto.

La hipótesis que está detrás de este trabajo es, entonces que el éxito de la transición económica y el fracaso de la transición política fueron variables independientes para el florecimiento de las actividades criminales, para la descomposición de la política criminal y para la transformación de la crisis de seguridad en una crisis de derechos humanos.

## **2. Nueva criminalidad, securitización de la justicia y surgimiento de la severidad social frente a los derechos humanos**

Desde finales de los años ochenta comenzó a plantearse en México un seria preocupación por la reaparición de formas delictivas que aparentemente estaban bajo control. La década anterior se había caracterizado por un interés mayormente centrado en la gran criminalidad asociada a las drogas, en la persecución y encarcelamiento de los *capi* y en el decomiso y destrucción de plantíos, pero desde principios de los noventa, era claro que una novedosa forma de criminalidad había aparecido, manifestandose como la tradicional criminalidad doméstica, pero revestida ahora de un componente nuevo y claramente incomprendido que fue y ha sido su dimensión de mercado (González & Gluyas, Criminalidad y derechos: paradojas en el contexto de la interacción contemporánea entre estado, individuo y mercado, 2006). El robo, por ejemplo, dejó de ser simplemente el apoderamiento de la propiedad de otros para adquirir una dimensión redistributiva. Un buen ejemplo lo constituye el robo de autos; no se trataba de robos aislados, sino de robos masivos de automoviles cuyo destino era ser desmantelados y vendidos por piezas en el mercado negro de autopartes. Los asaltos a bancos y a casa habitación, cuya frecuencia se incrementó de modo notable a finales del siglo XX, eran realizados por bandas criminales bien organizadas y lo mismo ocurrió con el secuestro que bajo el liderazgo de famosos criminales de la época, dejó ver una complicada distribución del trabajo repartido entre quienes investigaban a las víctimas potenciales, a quienes las levantaban, a quienes las cuidaban, a quienes negociaban y en algunos casos, a quienes las ulitmban.

En ese contexto, nuevas formas de criminalidad aparecieron con ese mismo componente de mercado como eje de la actividad criminal: el tráfico de armas, el tráfico de especies y el mas grave de todos los nuevos delitos, el tráfico de personas con fines de explotación y trata —laboral y sexual— que aunque siempre ha generado ganancias por debajo de la delincuencia asociada a las drogas, tiene efectos devastadores en las víctimas (González L. , 2006 a).

No obstante la diversificación delictiva ocurrida de la mano de la apertura comercial del país y de la evidencia que ya entonces era posible recabar sobre la identidad de los mercados legales e ilegales en el ámbito de las nuevas reglas de la globalización económica, fue el secuestro el delito que produjo los mayores efectos sociales y políticos, debido seguramente al peso específico de las víctimas que resultaron afectadas por esta lucrativa actividad ilegal. En efecto, de todos los delitos característicos de la tercera modernidad, el secuestro requiere apenas de inversión y posee una tasa de retorno sumamente atractiva y veloz (González L. , 2006 b). A diferencia de la trata de personas, por ejemplo, que implica un largo proceso de despersonalización y desapego respecto de la familia de la víctima como factor esencial para que la fuerza laboral de esta última genere plusvalor y lo incremente con el tiempo, en el caso del secuestro, es precisamente el apego a la familia y el valor afectivo de la vida de la víctima la que funciona como un resorte que hace del tiempo transcurrido desde la abducción una variable determinante por ser inversamente proporcional al tiempo calculado para la obtención del rescate. Para decirlo de otro modo, mientras menos dure el secuestro, mas pronto retorna la inversión y mas barato resulta el costo de la detención.

El secuestro obtuvo ganancias importantes en la medida en la que se enfocó a la victimización de empresarios y miembros de la elite económica de las principales ciudades del país. Sin duda, por primera vez hizo sentir miedo a personas cuya posición económica o política les mantenía seguros. Desde la criminología, por

ejemplo, era común en esos tiempos estudiar las tesis de los realistas ingleses quienes habían descubierto que el delito convencional no sólo era cometido por personas de las clases menos favorecidas, sino que sus víctimas eran también las personas pobres debido principalmente a su exposición social. Pero en México, el secuestro puso de manifiesto la facilidad con la que fue posible llegar a personas socialmente encumbradas, vulnerar su seguridad externa e invadir su intimidad, haciéndoles tan susceptibles como a cualquiera otra u otro ciudadano de ser secuestrado.

Por esos años, en las grandes ciudades mexicanas comenzaron a verse los efectos del secuestro en el auge que tuvo la seguridad privada, los guardias personales, los autos blindados, los complejos habitacionales bardados y securitizados; ello desde luego para quienes podían pagarlo, lo que seguramente abonó a que el secuestro se *democratizara* y se diversificara en distintas formas que, no obstante la menor capacidad de pago de *clientes* económica y socialmente menos favorecidos, valoraban la vida e integridad de sus familiares secuestrados tanto como las familias más acomodadas. En todo caso, el secuestro —tanto de personas pobres, como de personas ricas— continuó siendo redituable como negocio por el valor de los bienes que comercializa —la vida y la integridad de las personas secuestradas— y por el riesgo relativamente bajo que implica su comisión.

A diferencia del narcotráfico, cuya batalla con las fuerzas del Estado tenía lugar lejos de la cotidianeidad de la ciudadanía, el secuestro fue el delito sobre el que giró el debate en torno a la necesidad de endurecer la política criminal y en torno a la exigencia de un mayor compromiso de la autoridad con la seguridad de las personas (Gonzalez, 2004). El tema de la seguridad pública, antes que el de la amenaza del narcotráfico a la seguridad nacional, ocupó lugares de predominio en las agendas políticas, y pasó de ser un tema de interés local a la agenda de atención prioritaria a nivel nacional (González, Lopez Portillo, & Yañez, 1994).

Cabe destacar que en diciembre de 1995 la entrada en vigor de la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, creó consigo un modelo de seguridad que terminó subsumiendo al sistema de justicia penal, reorientando sus fines, no a la salvaguarda de los derechos procesales de víctimas e imputados —finalidades del derecho penal liberal—, sino al restablecimiento del orden público.<sup>1</sup> El razonamiento que sostuvo esta concepción sistémica de la seguridad se basaba en la idea de que era necesario articular las funciones de prevención delictiva, procuración y administración de justicia, así como de ejecución de penas, en un todo armónico que evitara que las detenciones realizadas por la policía no prosperaran ante el Ministerio Público o ante los jueces, desdibujando así los límites entre la seguridad pública y el sistema de justicia penal, por una parte, y por la otra, haciendo lo propio con las necesarias diferencias entre procuración, administración de justicia y ejecución de penas. Desde esta perspectiva, los derechos procesales que deberían valer desde la detención hasta la ejecución fueron relativizados e incluso planteados como obstáculo a la consecución de los fines de el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública. El efecto simbólico que produjo esta reforma en el imaginario de los operadores jurídicos, desde la policía hasta los jueces, e incluso en la opinión pública, fue dando forma a la idea de que el objetivo de la justicia penal era el de obtener seguridad pública mediante el encarcelamiento de aquellas personas que, una vez arrestadas por la policía, deberían tener como destino la cárcel. No es necesario abundar en que a esta concepción contribuyó el arraigado peligrosismo que formó y sigue siendo parte de la gubernamentalidad autoritaria que desde siempre ha caracterizado al sistema de justicia penal en nuestro país, con lo que claramente se reforzó la idea de que, aquéllos quienes eran arrestados, con independencia de la verificación empírica de su participación en los hechos en los que se les involucrara, algo tendrían que ver con la criminalidad, lo que resultaba una razón suficiente para justificar su detención

<sup>1</sup> Es importante mencionar que a esta ley antecedió una reforma constitucional al artículo 21 que por primera vez incorporó el concepto de seguridad pública en el texto constitucional. Ello tiene relevancia porque es el primer antecedente que señala la intención del Estado Mexicano de federalizar la seguridad pública, aunque fue la Ley del 95 la que creó la concepción sistémica a la que se hace referencia en este trabajo.

aunque esta hubiere sido arbitraria; eventualmente también justificó que sus confesiones fuesen producto de la tortura, que por tanto fuesen condenados sin tomar en cuenta todas las violaciones sufridas en su contra y por supuesto, que en la cárcel recibieran el peor trato posible.

Así, la concepción sistémica de la seguridad (Gonzalez, 2000) significó el principio de la securitización del sistema de justicia penal y con ello, de las tensiones que desde entonces y hasta ahora se han dado entre seguridad y derechos humanos.

Sin duda, ese contexto de securitización fue el espacio propicio para el reclamo de la sociedad civil en contra de la impunidad y con ello, para la generación de un intenso activismo que, articulado desde un grupo notable de familiares de víctimas del delito de secuestro, obtuvo derecho de picaporte ante el Gobierno Federal para influir en el diseño de la política criminal.

Surgieron así organizaciones como Mexico Unido contra la Delincuencia, SOS y Alto al Secuestro, y junto a ellas, los nombres de Isabel Miranda de Wallace, Alejandro Martí y mas tarde Nelson Vargas, se hicieron frecuentes en la prensa nacional mediante una variedad de opiniones que han jugado un rol muy importante en el incremento de la severidad social, en la relativización pública del valor de los derechos humanos y en el reforzamiento de la mano dura en la lógica de una justicia securitizada.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Parte de este movimiento de víctimas también lo fueron empresarios como Eduardo Gallo y María Elena Morera. Sin embargo, si al principio compartieron la indignación por la victimización de sus seres queridos a manos de secuestradores y homicidas, su activismo ha tenido como eje la lucha contra la impunidad y la centralidad de los derechos humanos. Eduardo Gallo es un activista muy reconocido entre defensores de derechos humanos y María Elena Morera ha realizado un trabajo muy importante en la recuperación de la dignidad de la policía, a través de su organización Causa en Común. También es importante dar cuenta de la escisión que México Unido contra la Delincuencia vivió y del cambio que eso representó en su agenda, que hoy coincide con los mas progresistas movimientos de sociedad civil. Como ejemplo hay que decir que su presidenta Josefina Ricaño, así como uno de sus miembros mas destacados, el empresario Armando Torres Landa, han encabezado una valiente iniciativa por la legalización de la mariguana que derivó en la decisión sin precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que les concedió el derecho a cultivar dicha planta para consumo personal con fines recreativos, haciendo valer su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

De este modo se configuró en los noventa, de la mano de una nueva criminalidad centrada en el mercado, de una política criminal de mano dura y de organizaciones civiles con una fuerte tendencia a la severidad social, el crisol bajo el que el país entraría en el nuevo siglo, así como los criterios con los que el mercado, el estado y la sociedad civil jugarían en las relaciones entre orden, delincuencia y derechos humanos por la próxima década.

### **3. La paradoja de la transición: feudalización y pérdida del control político del crimen**

Hacia el año 2000 las conexiones entre el narcotráfico y la delincuencia organizada de corte convencional eran mucho más claras. No obstante, la política criminal se dividió de facto, dejando a las ciudades las discusiones en materia de policía y seguridad pública y a la federación el tema de los carteles y el tráfico de drogas.

Luego de la alternancia, la decisión del primer titular del Ejecutivo Federal no priísta fue la de continuar con la estrategia de perseguir y encerrar a los *capi* con la intención de debilitar sus organizaciones; sin embargo, el efecto conseguido no fue el deseado. Diversos estudios dan cuenta de la manera en la que esta política derivó en la rápida sustitución de los líderes, en una serie de luchas intestinas por ocupar la dirección de los cárteles y, consecuentemente, en la división de éstos últimos en organizaciones criminales de menor alcance, pero de mayor letalidad (Guerrero, La raíz de la violencia, 2011) . Como lo han documentado algunos estudios, a la fragmentación de los grupos criminales se siguió una suerte de reparto de la actividad criminal que tuvo como factor decisivo la capacidad de los nuevos carteles para asegurar territorios, lo que a su vez provocó la diversificación de las estrategias de mercado, la habilidad para posesionarse de las rutas y la especialización de acuerdo con el tipo de drogas que cada organización ha privilegiado (Canales, 2013). Los beneficios del libre comercio con los Estados

Unidos y Canadá se hicieron patentes también para el trasiego de drogas hacia el norte del continente, lo que derivó en la necesidad de defender los cargamentos tanto como las rutas para hacerlos llegar a su destino. En este contexto aparecieron grupos de sicarios que, inicialmente contratados para salvaguardar los intereses de los *capi*, se autonomizaron y dieron lugar a agrupaciones criminales altamente especializadas en la lucha armada, formadas por ex militares —como es el caso de los Zetas— lo que agregó a la violencia criminal un carácter inusitado. Al descabezamiento simbólico de los carteles a manos del Gobierno Federal, se siguieron horrendas demostraciones de descuartizamiento real entre los miembros de los diferentes grupos criminales.

Durante el primer lustro del nuevo siglo, México fue territorio en disputa de los principales Cárteles, pero en tanto éstos no fueron amenazados directamente por el gobierno foxista, se mantuvo la violencia contenida en el cerco de sus propias rencillas.

A contrapelo de esta realidad, el trabajo del entonces canciller Jorge Castañeda permitió una inusitada apertura del país hacia el escrutinio internacional en materia de derechos humanos. Este interés hizo posible que se abrieran discusiones sin precedente en esta materia que, entre 2000 y 2005 se tradujeron en importantes reformas que constitucionalizaron la cláusula *pro dignitate*, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los de niñas, niños y adolescentes, los de las mujeres y los de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Esta última reforma, no obstante no haber logrado desarrollar los alcances que de ella se esperaban de cara a la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia (González L. , 2006), fue la antesala de la incorporación del debido proceso al sistema de justicia penal que había sido intentada sin éxito en una importante iniciativa de reforma al sistema de justicia enviada por Fox al Congreso en 2004 y, por otra parte, fue el primer campo de discordia entre los defensores del viejo procedimiento inquisitorial y el nuevo modelo adversarial; el contexto de las discusiones que ya en torno a dicho proyecto se estaban dando entre las y los

especialistas en el tema, así como la cooperación internacional para preparar la iniciativa, dieron la imagen de que en el gobierno de Fox había una consideración relevante sobre la relación existente entre los derechos humanos y la democracia, como una vía para la reducción de la violencia. De algún modo podría pensarse que no se metió directamente con los cárteles porque estaba decidido a iniciar una reforma institucional destinada a ordenar y modernizar el sistema de justicia penal en su conjunto (Bardán, Shirk, D., & Rios, A., 2005).

Pero lo cierto es que la política criminal del expresidente Fox fue definida con independencia de su voluntad: fueron más bien los procesos que se derivaron de la paulatina pérdida del control directo que el Poder Ejecutivo y el Partido Revolucionario Institucional solían tener antes de la transición respecto de estados y municipios, pero también respecto de las organizaciones criminales, los que delinearon su perfil frente al crimen. A decir de Luis Astorga (2015) en la época de la hegemonía priísta no había un simple entendimiento con las organizaciones criminales, sino una subordinación estructural del campo criminal al de la política. Con la alternancia, el poder político se reconfiguró desde el momento en el que los gobiernos municipales, estatales y finalmente el Ejecutivo Federal fueron ganados por partidos diferentes al PRI, lo que derivó, afirma este autor, en una mayor autonomía para el crimen organizado. Luego de la transición del poder federal, esta reconfiguración produjo situaciones problemáticas que dificultaron la relación entre la federación y los estados y municipios gobernados por la oposición, que a su vez influyeron en la capacidad para mantener una política criminal uniforme (Guerrero, 2010).

Por una parte, la autonomía ganada por los gobernadores no necesariamente se aprovechó en beneficio de la democracia. En tanto que la transición no fue planeada, no se construyeron los mecanismos para que los gobiernos locales asumieran el control sobre tareas que, siendo responsabilidad local, eran y tuvieron que seguir siendo manejadas por el Ejecutivo Federal: así, dejar el cobro de impuestos a la federación, no rendir cuentas y buscar mecanismos para que, a

través del endeudamiento público, se enriquecieron las arcas estatales y municipales, hizo visible otra cara de la transición, la ocurrida desde el centralismo autoritario hacia una nueva condición en la que estados y municipios se convirtieron en feudos de sus gobernantes (Granados, 2011); o bien, de manera mucho más clara, hizo emerger lo que Genaro Borrego identificó en una breve pero aguda nota publicada en la revista Nexos como *feudalismo y dinerocracia* (Borrego, 2011).

Como lo señala Luis Rubio, (2011) este proceso da cuenta de que la alternancia solo tuvo lugar en la Presidencia de la República y que, dado que a diferencia de otras transiciones, la mexicana no significó ningún tipo de ruptura con el pasado, las antiguas reglas del juego se mantuvieron relativamente intactas bajo la mesa y la vieja forma de hacer las cosas siguió desarrollándose, solo que ahora sin la presión ni el control del Ejecutivo Federal y con las ventajas de la infraestructura y la lógica del libre comercio. Ello propició un ambiente de “libertades” que sin duda fue aprovechado por los gobernadores y presidentes municipales para actuar hegemónicamente en sus feudos, consolidar sus elites partidistas, privilegiar el cortoplacismo y garantizar el cumplimiento de sus objetivos políticos (Granados, cit.), todo ello por encima de sus responsabilidades públicas.

Sin duda, este contexto de feudalización también tuvo efectos en la desarticulación de las corporaciones policiales. La ausencia de un mando que, de modo informal pero eficiente, hubo mantenido el poder central sobre las policías locales a través del control político que solía ejercer el Ejecutivo Federal sobre sus homólogos estatales y municipales, dejó en manos de gobernadores y presidentes municipales corporaciones policiales notoriamente amañadas. Como se sabe, en México existen más de mil quinientas corporaciones policiales, y durante mucho tiempo se ha documentado la participación de muchos de sus integrantes en actividades delictivas. Como lo demuestra un acucioso estudio de Carlos Antonio Flores (2009) las relaciones entre las fuerzas del orden y las organizaciones de tráfico de drogas se remontan a mediados del siglo XX; sin embargo, con las

diferencias que el autor hace notar a lo largo del medio centenar de años transcurridos desde que inicia su análisis y hasta finales de siglo, el común denominador de esas relaciones estaba marcado por un fuerte dominio ejercido, con mayor o menor visibilidad, desde las altas esferas del Estado, al que se subordinaban sin mayor problema las organizaciones criminales. Sin embargo, en los últimos años del mandato del expresidente Zedillo, quien inició un proceso de depuración policial que se propuso dar de baja de las corporaciones policiales a quienes estuvieran enfrentando procesos penales y paulatinamente ir incorporando a miembros del ejército para que formaran parte de la nueva Policía Federal Preventiva (Benitez, 2009), el control centralizado del crimen organizado se debilitó y dio paso a un modelo diverso de relación entre las autoridades y los delincuentes que Flores (cit.) denomina “atomización mutidireccionada” caracterizado, precisamente por la cesión del control vertical hacia nuevos controles horizontales sobre la actividad criminal.<sup>3</sup>

En ese proceso, las bandas criminales antes reguladas vertical, informal y clandestinamente por el Estado, se vieron sometidas a la necesidad de autoregularse frente a sus competidores y a buscar la protección que perdieron en los nuevos y poderosos regimenes locales. En este punto es que el concepto de *dinerocracia* de Borrego (cit.) cobra importancia pues, en efecto, esta nueva situación abrió para los cárteles una ventana de oportunidad que halló en la ambición de los gobernantes locales por alcanzar, o por no perder, el poder, un espacio para el financiamiento de campañas y para el involucramiento de autoridades políticas, policiales e incluso militares en el redituable negocio de las drogas.

---

<sup>3</sup> Hay que recordar que la presencia del Ejército en materia de seguridad pública data de los años noventa, cuando ante el conflicto zapatista el Presidente Zedillo los incorpora paulatinamente a estas tareas; sin embargo, el interés por que el instituto armado haga de salvaguarda de los intereses del libre comercio frente a la amenaza que para este último representa el narcotráfico, se remonta al sexenio de Miguel de la Madrid y de modo mas claro a la presidencia de Carlos Salinas. (Sandoval Palacios, 2000)

Como parece confirmarlo la investigación de Carlos Flores (cit.) Fox no se dio, o más bien no quiso darse cuenta de la situación que se estaba suscitando respecto de las bandas criminales y se limitó a proponer cambios legislativos destinados a consolidar una política criminal de mano dura, a no intervenir en la cada vez mayor presencia del Ejército en la seguridad pública y a permitir la feudalización política, policial y también criminal, lo que dio un nuevo rostro a las relaciones entre las fuerzas del orden, los gobiernos locales y los grupos criminales.

Con distintos niveles de participación, este trinomio parece haberse beneficiado notablemente de la situación: el éxito de la transición económica y el fracaso de la transición política definieron un nuevo *ethos* en el cual se han desarrollado las nuevas relaciones entre autoridades, agentes del orden y criminales bajo el denominador común de la *dinerocracia*.

#### **4. De la crisis de seguridad a la crisis de derechos humanos: la guerra de Calderón y la debacle de Peña Nieto**

Lo cierto es que al inicio del sexenio del expresidente Calderón, los ajustes de cuenta ocuparon paulatinamente el espacio público en muchas ciudades del país y éste, como Estado capaz de garantizar la paz pública y el orden institucional, fue perdiendo terreno de modo notable en importantes ciudades del país, como Tijuana (De Mauleón, 2009), Ciudad Juárez (Parra, 2009) y Monterrey (Osorno, 2009), casi todo Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y Morelos, sólo por citar los casos más emblemáticos. A la violencia legal, producto entonces del fuego de las policías de todos los niveles, aunadas las del Ejército y la Marina —a la que Calderón incorporó también a su guerra contra los cárteles—, hubo que sumar la violencia ilegalmente producida por las contiendas armadas entre grupos criminales, lo que en no pocos momentos significó la muerte de personas inocentes a las que el entonces Presidente de la República calificó en diversas ocasiones como víctimas colaterales.

El segundo lustro del siglo XXI fue el marco de un México atravesado por una violencia de tal magnitud y alcances que terminó por hacer visibles los nexos entre autoridades y delincuentes, pero de modo más importante aún, el modo en el que esas relaciones funcionaron para producir traslapes entre las organizaciones de narcocontratistas y otros fenómenos y circunstancias que se tornaron funcionales. Este es sin duda el caso de la migración, fenómeno antiguo y en principio independiente, que sin embargo resultó funcional a las organizaciones criminales en la medida en la que el secuestro de personas migrantes resultó para sus miembros usufructos laborales y sexuales no consentidos, cuando no, además, rescates obtenidos de las familias de las víctimas en sus lugares de origen o destino. La denuncia de un sobreviviente que permitió el hallazgo de una fosa con 72 cuerpos sin vida de personas migrantes víctimas de secuestro y maltrato a manos de organizaciones criminales, constató estas nuevas relaciones criminales, potenció el trabajo de organizaciones de sociedad civil a favor de los derechos de las personas migrantes y en ese sentido, abrió un nuevo frente al Estado Mexicano en su guerra contra el crimen.<sup>4</sup> Una situación similar la han enfrentado quienes se dedican a la libertad de expresión, en su mayoría reporteras y reporteros cuya frágil relación laboral con los medios con los que trabajan les ha colocado en una grave situación a caballo entre las instituciones del estado y los miembros de las organizaciones criminales. Estados como Guerrero, Morelos, pero de modo especial Veracruz, han sido escenario de ejecuciones de reporteras y reporteros, así como de una importante cantidad de violaciones a sus derechos humanos lo que ha sido razón para que México sea considerado el país más riesgoso del mundo para ejercer la libertad de expresión, posición en la que superamos, solamente a Irak.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> De hecho, la tensión abierta por este tema se aprecia en las reacciones del Instituto Nacional de Migración al informe que sobre las violaciones de agentes migratorios sobre las personas migrantes realizó el Instituto para la Seguridad y la Democracia (2013). La nota puede consultarse en <http://www.e-consulta.com/nota/2014-09-02/sociedad/inm-rechaza-abusos-migrantes-denunciados-por-insyde>.

<sup>5</sup> Vale la pena revisar los informes que año con año publica la organización de defensa de la libertad de expresión Artículo 19. Por todos Artículo 19 (2015).

Desde la perspectiva local, estos traslapes han mostrado la capacidad de algunas organizaciones criminales, presumiblemente las que perdieron poder económico para mover drogas hacia los Estados Unidos, para usurpar funciones y servicios que son atribución de los gobiernos municipales, a través de estrategias que combinan, por una parte el terror, y por la otra, una suerte de benevolencia que busca poner de su parte a las y los ciudadanos que quedan a su merced (Maihold, 2012). Los cuerpos colgados de los puentes, así como las narcomantas, son considerados avisos que al mismo tiempo se dirigen a las autoridades y a otras bandas adversarias, a las que demuestran su capacidad de impunidad, su extensión territorial y su poder sanguinario, pero también a las y los pobladores de esos territorios ocupados bajo una lógica de *plata o plomo*.

En Michoacán, la presencia de los cárteles de la drogas —*La Familia* inicialmente y después *Los Caballeros Templarios*— hizo corriente las extorsiones y el pago de *derecho de piso*, pero poco a poco significó también ejercer violencia contra a la población civil, contra las familias. En respuesta, a inicios de 2013, pobladores de la zona se levantaron dando forma a un movimiento conocido como *Autodefensas* que decidió enfrentar directamente a los cárteles (Villafranco, 2014). En Guerrero, con otra tradición y otras características, se hicieron notar las guardias comunitarias, estructuras policiales tradicionales que en el contexto de amenaza del narcotráfico extendieron sus alcances al combate a grupos criminales, haciendo visible su presencia en la mitad de los municipios de esa entidad, según el informe que sobre el tema publicó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014).

A finales del sexenio de Felipe Calderón, la cuenta en muertos superaba los 60 mil, y ni el número de desaparecidos ni el de desplazados tenía magnitud conocida. La situación se reveló paradójica: el número de víctimas de la guerra contra el narcotráfico fue —y continua siendo— muy superior al número de vidas que se hubieran perdido por el consumo de las drogas que se intentó evitar, sin

éxito conocido, llegaran a sus destinatarios. Además, a raíz del asesinato del hijo de Javier Sicilia los familiares de todas esas víctimas sin rostro habían encontrado ya en el liderazgo del poeta una dirección para levantar su voz en el seno de lo que se ha conocido como Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Muy a pesar de que en junio de 2011 el Congreso de la Unión aprobó la más importante reforma constitucional desde 1910 —la relacionada con los derechos humanos— la realidad dejó en claro que al expresidente Calderón la crisis de seguridad se le había convertido ya en una crisis donde la tortura, la desaparición y las ejecuciones extrajudiciales volvieron a ser tema recurrente en el debate público en torno a su estrategia contra la criminalidad.

Con instituciones como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o un sistema ombudsman notablemente debilitado —que no han logrado demostrar su valor para estar al lado de las víctimas—, así como con una reforma penal constitucional esquizoide, que terminó institucionalizando la oposición entre seguridad y derechos al poner juntos, como lo quiso Fox en su momento, al nuevo sistema adversarial y el régimen de excepción para la delincuencia organizada, concluyó Calderón su mandato. Así que cuando Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de la República, lo hizo en un contexto muy complicado. Un país que reportaba cifras de muertos que lo colocaban en una situación similar a aquéllos donde se registraban conflictos armados. Un país calificado como el más peligroso de los países para ejercer la libertad de expresión; un país plagado de feminicidios, de desaparecidos de violaciones graves a los derechos humanos y un país cuyas instituciones están afectadas de corrupción y desconfianza. Esa fue la herencia que recibió Enrique Peña de su antecesor Calderón.

De hecho, el primero de diciembre de 2013, mientras tomaba posesión en un Congreso prácticamente sitiado, las calles de la ciudad de México fueron escenario de protestas múltiples y de la emergencia de un grupo social que, autodenominado, *los anarcos* se convirtió en la piedra en el zapato de los gobiernos local y federal en cada manifestación que ha tenido lugar en la capital

de entonces a la fecha. No obstante, el beneficio de la duda otorgó al Presidente Peña espacio para dialogar con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, para reenviar la iniciativa de Ley General de Víctimas que el expresidente Calderón se negó a respaldar y finalmente, parecía, para colocar políticamente a su gobierno del lado de las víctimas.

Los primeros años del sexenio que aún corre se caracterizaron por un cambio en el discurso en torno a la inseguridad —que desapareció de la prensa— y por el apoyo al Pacto por México y las reformas estructurales. Sin embargo, apenas iniciado el sexenio y justo después de que una foto del Presidente Peña apareciera en la portada del número de febrero de 2014 de la revista *Time* con la frase *Saving Mexico* frente a él, en septiembre de ese mismo año, un grupo de estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa en Guerrero, fueron secuestrados y presuntamente asesinados en lo que a la postre ha sido el suceso que mayor impacto ha tenido dentro y fuera del país. A la fecha en la que escribo este artículo, mayo de 2016, no se sabe nada de los normalistas y en cambio, en solo dos años, el descrédito del Gobierno del Presidente Peña ha ido en aumento. Sin duda, tal descrédito ha crecido ante el mundo debido a una actitud incomprensiblemente reactiva a la solución eficaz del caso, y en cambio, proclive a la descalificación de los informes que en materia de derechos humanos, —donde Ayotzinapa y una cadena más de sucesos, uno previo y los demás posteriores al hecho, son materia de análisis y de recomendación—<sup>6</sup> han elaborado relatores de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los reportes que, a invitación del propio gobierno, hicieron primero el Grupo Argentino de Antropología Forense y luego el Grupo Interdisciplinario de Expertos de la propia CIDH, así como al activismo de defensoras y defensores de derechos humanos dentro y fuera del país.

---

<sup>6</sup> Antes fue Tlatlaya y después varios eventos similares en Tanguato y Apatzingan, en los que el uso del verbo “abatir” en las ordenes dadas a las patrullas que protagonizaron “enfrentamientos” con supuestos miembros de la criminalidad organizada sugiere inevitablemente ejecuciones extrajudiciales.

Este caso ha sido el detonante de una estrategia destinada a dificultar el esclarecimiento de los nexos que hacen confluir en Iguala Guerrero, acciones en las que se cruzan varias policías municipales, autoridades locales, policías federales y probablemente el Ejército, con bandas criminales que hace tiempo operan en la sierra de Guerrero; ello ocurre en un contexto de elevada desconfianza institucional, de verdades a medias y de un incremento de la violencia asociada al crimen y a su combate. Y lo más lamentable, ha ocurrido de nuevo en Tierra Blanca, Veracruz, donde policías coludidos con criminales detuvieron, desaparecieron y asesinaron nuevamente a cinco jóvenes sin ninguna razón apenas en enero de este año.

También ocurre de cara a un movimiento dividido entre quienes reclaman su derecho a ser las legítimas víctimas del delito, encabezadas por las organizaciones SOS y Alto al Secuestro, y quienes desde distintos colectivos buscan hacer valer su derecho a que se reparen los daños que los convirtieron en víctimas del Estado.

Enrique Peña está a la mitad de su mandato y el número de muertos ya sobrepasa los 100 mil,<sup>7</sup> hoy se sabe que los desaparecidos superan los 20 mil y el número de personas desplazadas asciende a 1.65 millones de personas contabilizadas entre 2006 y 2011. Todos estos datos han sido corroborados por el más reciente informe publicado por varios expertos en salud pública en la revista científica *The Lancet* (Cstete, 2016) quienes han concluido que, en México, ha sido la propia estrategia contra las drogas la que se ha convertido en un problema de salud pública y que esta forma de enfrentar el problema es un ejemplo claro de lo que hay que dejar de hacer si se quiere en serio resolver el problema de las drogas en el mundo.

---

<sup>7</sup> En su columna de *Excelsior* del 11 de mayo de este año, Leo Zuckerman hace notar que, en lo que va del sexenio actual, han tenido lugar 30 mil seiscientos cuatro ejecuciones y que entre enero y abril de este año, el incremento de las ejecuciones alcanza un 24% más que las contabilizadas a diciembre del año pasado (Zuckerman, 2016).

Por lo demás, también México Evalúa (2016) ha publicado datos que muestran como el gasto en seguridad pública no se ha visto reflejado, ni en una mejor policía, ni en la disminución de la actividad delictiva, ni en el mejoramiento de la percepción de seguridad, ni en el abatimiento de la impunidad. En otras palabras, estamos peor que como iniciamos pues al final, la crisis de seguridad pública iniciada en los noventa se opaca frente a una mucho mas compleja, violenta y dolorosa crisis de derechos humanos.

## **5. Reflexiones finales**

De lo expuesto en este trabajo es posible inferir la influencia que el éxito de la transición económica y el fracaso de la transición política tuvieron en el florecimiento de la violencia, en la desorganización de la política criminal y en la conversión de la crisis de seguridad en una grave crisis de derechos humanos. Sin embargo, quedan por indagar relaciones que han quedado sugeridas en el texto y que motivan preguntas sobre el rol que la corrupción juega en todo este proceso, así como los mecanismos que hace posible que la respuesta social se limite solo a las organizaciones de sociedad civil involucradas. En todo caso, estas constituyen preguntas abiertas cuyo abordaje queda para otras investigaciones.

Por lo pronto, a tres años de que concluya el sexenio, está claro que el regreso del PRI a la presidencia no sólo no resolvió el problema, sino que no pudo evitar que este empeorará, muy a pesar de las estrategias para encubrir los detalles de los casos Ayotzinapa, Tlatlaya, Tanguato o Apatzingan. Preocupa sin duda que la frecuencia de estos graves hechos se haya normalizado en la percepción social y que haya sectores, especialmente entre los empresarios, pero sin duda también en la clase media y media alta y desde luego en el Gobierno Federal y en las Fuerzas Armadas, que estén llamando a pasar por alto estos hechos, con tal de pasar la página, de mejorar el humor social, y de estar en capacidad para apreciar y disfrutar todas las cosas maravillosas que sí se han logrado en este sexenio.

## 6. Referencias bibliográficas

- Artículo 19. (2015). *Estado de censura*. anual, Artículo 19 México, México.
- Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México, México: Grijalbo.
- Bardán, C., Shirk, D., & Rios, A. (2005). *Análisis técnico de la propuesta de reforma al sistema de justicia mexicano*. México, México: ILSEN/UCSD/Senado de la República .
- Benitez, R. (marzo-abril de 2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*(220), 173-189.
- Borrego, G. (Octubre de 2011). Feudalismo y dinerocracia. *Nexos*(406), 46.
- Canales, R. (october de 2013). *ted.com*. Recuperado el 30 de marzo de 2016, de TED. Ideas Worth Spreading:  
[http://www.ted.com/talks/rodrigo\\_canales\\_the\\_deathly\\_genius\\_of\\_drug\\_cartels](http://www.ted.com/talks/rodrigo_canales_the_deathly_genius_of_drug_cartels)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2014). *Informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de michoacán y las violaciones a derechos humanos relacionadas con el conflicto*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México: CNDH.
- Cstete, J. e. (Marzo de 2016). Public health and international drug policy . *The Lancet*.
- De Mauleón, H. (agosto de 2009). Tijuana, En la colina del pozolero. *Nexos*(380), 37-42.
- Flores, C. (2009). Organized Crime and Official Corruption in Mexico. En R. Donnelly, & D. Shirk, *Police and Public Security in Mexico* (págs. 87-116). San Diego, California, USA: University Readers.
- González, L. (2006). *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal en México*. México, México: INACIPE/UE/PGR.
- González, L. (2006 a). La seguridad pública en un contexto democrático. En L. González, *Política criminal y sociología del control penal* (págs. 275-300). México, México: INACIPE.
- González, L. (Julio de 2006 b). El secuestro en México. *La Gaceta*(18), 3-8.
- González, L., & Gluyas, R. (2006). Criminalidad y derechos: paradojas en el contexto de la interacción contemporánea entre estado, individuo y mercado. En I. Rivera, G. Anitua, & E. Bodelon, *Contornos y pliegues del*

- derecho: homenaje a Roberto Bergalli* (págs. 371-385). Barcelona: Anthropos.
- González, S., Lopez Portillo, E., & Yañez, J. (1994). *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gonzalez, L. (2000). La concepcion sistémica de la seguridad. *Nueva Sociedad*(167), 87-98.
- Gonzalez, L. (2004). La accidentada relación entre las subculturas académica y mediática en el contexto de la inseguridad. En M. Lara, & E. Lopez Portillo, *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo* (págs. 69-92). México: Centro de Docencia e Investigación Económica / Instituto para la Seguridad y la democracia.
- Granados, O. (octubre de 2011). ¿Virreyes o Gobernadores? *Nexos*(406), 37-40.
- Guerrero, E. (Agosto de 2010). Los hoyos negros de la estrategia contra el narco. *Nexos*.
- Guerrero, E. (junio de 2011). La raíz de la violencia. *Nexos*.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia. (2013). *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos de las personas migrantes en México*. Instituto para la Seguridad y la Democracia. México: INSYDE.
- Insyde, I. r. (2013). *e-consulta.com*. Obtenido de <http://www.e-consulta.com/nota/2014-09-02/sociedad/inm-rechaza-abusos-migrantes-denunciados-por-insyde>
- Maihold, G. (2012). Las comunicaciones criminales. El caso de las narcomantas. En S. Aguayo, & R. Benitez, *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2012* (págs. 83-92). México: CASEDE.
- México Evalúa. (2013). *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México. Resumen Ejecutivo*. México, México, México: México Evalúa.
- México Evalúa. (2016). *Indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México*. México Evalúa. México: México Evalúa.
- Osorno, D. (agosto de 2009). Monterrey. Generación Z. *Nexos*(380), 52-58.
- Parra, E. (agosto de 2009). Ciudad Juárez. Tiempo de perros. *Nexos*(380), 45-50.
- Rubio, L. (octubre de 2011). De la falsa monarquía al feudalismo imperfecto. *Nexos*(406), 33-36.

Sandoval Palacios, J. (mayo-agosto de 2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, VI(18), 183-222.

Villafranco, G. (enero de 2014). Autodefensas, ¿qué está pasando en Michoacán? *Forbes*.

Zuckerman, L. (11 de mayo de 2016). 40 meses del sexenio de Peña: 30 mil 604 ejecuciones. *Excelsior*.

[http://www.academia.edu/download/46185291/De\\_la\\_crisis\\_de\\_seguridad\\_a\\_la\\_crisis\\_de\\_derechos\\_humanos.docx&hl=es&sa=X&scisig=AAGBfm0MG7ZdCdOWWwubBhZwxGRHjsYHCw&nossl=1&oi=scholaralrt](http://www.academia.edu/download/46185291/De_la_crisis_de_seguridad_a_la_crisis_de_derechos_humanos.docx&hl=es&sa=X&scisig=AAGBfm0MG7ZdCdOWWwubBhZwxGRHjsYHCw&nossl=1&oi=scholaralrt)