



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
POSGRADO EN HISTORIOGRAFÍA

Las nociones de la seguridad nacional y pública, vista desde
sus discursos

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR/A EN HISTORIOGRAFÍA

PRESENTA:

Alumna

Keila Barrera García

Director de tesis:

Dra. Silvia Pappe Willenegger

Sinodales:

Christian Curt Sperling

Luis González Placencia

Lugar y Fecha

29 de noviembre de 2023

Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco



	Índice
Introducción	4
Capítulo I. Seguridad Pública	7
1.1 La construcción de la noción de seguridad pública	7
1.2 Toda la delincuencia es organizada	34
El narcotráfico en México	58
El cartel de los Arellano Félix	62
El cartel de Juárez	65
El cartel de Sinaloa	68
El cartel del Golfo	71
La familia michoacana	78
Crítica a la noción de delincuencia organizada	78
1.3 La nociones críticas de la seguridad	85
Capítulo II. La sociedad civil	91
2.1 Organizaciones de la sociedad civil	91
2.2 Tres casos contra México presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	106
Caso Radilla Pacheco <i>vs Estados Unidos Mexicanos</i>	107
Caso González y otras ("campo algodoner") <i>vs México</i>	111
Caso Cabrera García y Montiel Flores <i>vs México</i>	121
2.3 Movimientos armados	129

EZLN	129
EPR	137
Capítulo III. La seguridad nacional y sus discursos	142
3.1 Los discursos dominantes	142
3.2 Problemas para la existencia de la seguridad nacional en México	149
3.3 Bipolaridad conceptual	156
Delincuencia organizada transnacional	156
Trata de mujeres	160
Tráfico de migrantes	161
Tráfico de Drogas	163
Tráfico de armas	165
Tráfico de recursos medioambientales	168
Seguridad Humana	171
Conclusiones	175
Referencias	178
Bibliografía	178
Hemerografía	180
Normatividad y resoluciones judiciales	180
Paginas electrónicas	181

Introducción

El presente documento de investigación analiza las nociones de seguridad pública y nacional estructuradas en México; en la década de los noventa, en relación con los discursos que desarrollan tres actores: el Estado, a través de sus gobiernos, las organizaciones sociales cuyo quehacer se centra en la lucha por la protección de los derechos humanos, y los académicos que participaron en los debates en torno a la seguridad. La intención consiste en identificar los discursos hegemónicos, los horizontes de enunciación y los procesos a lo largo de los que se fueron estableciendo algunos de esos discursos como determinantes

La selección de los elementos centrales estuvo condicionada por dos factores: por un lado lo que se escribía en materia de seguridad pública en la década de los noventa, y por otro lado los elementos de ruptura en los discursos sobre las dos nociones de seguridad en ese periodo.

Este estudio de la seguridad pública y nacional, realizado desde la historiografía permite analizar críticamente sus discursos, en qué se fundamentan, qué conceptos u omisiones conceptuales existen, cuáles son sus perspectivas y efectos. Al analizar los discursos de la seguridad es posible visualizar las relaciones complejas que se dan entre la sociedad y el Estado y su interacción con estructuras supranacionales y como estos sujetos discursivos expresan o impugnan, a través de su poder, un discurso u otro. Los escenarios de la violencia llevan a la necesidad imperiosa de seguridad, es en ese punto donde el Estado, casi de forma automática, establece a la seguridad pública como el discurso hegemónico; este es impugnado por un discurso amplio y diverso, que desde el ámbito académico se emite, pero parece estrellarse con la frontera que da el poder y la obsesión por mantenerlo; es aquí donde, en ciertas ocasiones, entran otros actores discursivos, con otros saberes, generando una ruptura y la creación de nuevas nociones o conceptos; la historiografía está construida para identificar cada elemento en este proceso.

La seguridad se ha posicionado en los últimos cuarenta años como el mayor problema de las personas, de ahí la importancia de estudiarlo críticamente y desde distintas aristas y conocimientos, con la finalidad de identificar la complejidad de sus interacciones y de sus

posibles soluciones; no obstante, parecen existir algunas puertas de salida que aún no hemos abierto para andar los caminos que nos proponen. Esta investigación busca mostrar esas puertas y empujar al lector a elegir una y andar ese camino.

Es menester mencionar que la delimitación de la temporalidad de la investigación se fue elaborando a partir de los discursos del Estado para armar los andamios de la burocracia de la seguridad y justo la década de los noventa es el tiempo en el que se construye, en México, la estructura de la seguridad pública, como respuesta al aumento en la criminalidad y la consecuente alarma social. Justo es la década del tránsito hacia la introducción de un nuevo elemento que estará determinado por la delincuencia organizada cuyo contenido se encadena a dos escenarios: el Estadounidense con la mafia italo-americana y el Italiano, con la mafia, la Camorra y la 'Ndrangheta. En tanto, México inmerso en los discursos de la delincuencia organizada, signó al narcotráfico como el mayor de los peligros organizados. Este es el contenido del primer capítulo.

El concepto de seguridad nacional se desquebraja a partir de los procesos de globalización en la década de los noventa y sus elementos clásicos (Soberanía y Estado-Nación) resultan inútiles bajo los nuevos procesos económicos, que sirven de conducto a la criminalidad organizada para transnacionalizarse y a la doctrina para proponer nuevas nociones de la seguridad, en las que se incluyan elementos-problema: económicos, mediambientales, sociales y políticos. Al fondo del pasillo se encuentra un modelo que elude estos escenarios y modifica el paradigma: la seguridad humana centrará su foco de atención en las personas y comunidades vulnerables para proteger y habilitar a la gente. Estos son los contenidos que se elaboran en el capítulo III.

En el medio de estas discusiones y vaivenes se encuentran los ciudadanos. En el segundo capítulo, mi ocupación se encuentra en identificar los discursos de las organizaciones que se encargan de deconstruir su configuración como un enemigo interno y evidencian al Estado como quien violenta los derechos humanos; no obstante, los discursos de las organizaciones sociales requieren de un sujeto discursivo que trascienda al Estado-nación y se encaminan a la competencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y a través de este logran modificar las estructuras normativas que imposibilitan hacer

responsable al Estado por sus violaciones en la materia y deficiencias gubernativas; sobre todo aquellas que se relacionan con la procuración de justicia. Otra forma de organización social se configura en los movimientos armados cuya base se encuentra en su entorno social lleno de carencias. Dos movimientos armados son analizados en este periodo, el EZLN y el EPR cuyos orígenes radican en las carencias de las comunidades de las que surgen; estos movimientos armados tienen una extremidad relacionada con la seguridad pública y la ruptura del orden y la seguridad del estado que su existencia avisa y en la seguridad nacional en tanto representan una amenaza para el Estado Nación y pretexto intervencionista para las naciones hegemónicas, lease los Estados Unidos.

1.1 La construcción de la noción de seguridad pública

El crimen se ha tornado un elemento indispensable para entender el presente, pero el presente está muy vivo y a la vez muy opaco para conocerlo con claridad. ¿Cómo y desde dónde suponemos que el crimen es indispensable para conocer este presente, por qué nos ha marcado con tanta fuerza?. ¿Si analizamos el crimen, podemos comprender nuestro presente? Probablemente estas preguntas se encuentren en los discursos de gran parte de la población en el mundo, en las imágenes más frecuentes e incluso en la cotidianeidad. No obstante, considero que el crimen es un elemento de una perspectiva analítica compleja y me queda la duda de que a través de él se pueda comprender este periodo convulso como tantos otros.

Este elemento de análisis complejo cuyas capas de comprensión resultan tan delgadas e imbricadas que no es posible representar la criminalidad desde una perspectiva lineal, tiene sus recovecos, sus discursos, sus principios dominantes y habrá que cuestionar si ¿estos discursos y principios dominantes son capaces de determinar o construir realidades? Me parece que la respuesta puede ser positiva, al menos en este primer acercamiento.

En este capítulo analizaré la construcción de los discursos de la seguridad pública provenientes de tres sujetos emisores: el poder ejecutivo a partir de la creación de una estructura de seguridad mediante las normas; el legislativo en un tenue proceso de discusión respecto del constructo de la seguridad, y el discurso del poder judicial a través de una acción de inconstitucionalidad en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza la seguridad y quienes deben proporcionarla.

Luego analizaré la noción de delincuencia organizada mediante la cual parece decantarse toda la criminalidad, la analizaré como un concepto-problema, lo que podría permitirme ubicar sus orígenes y su desarrollo hasta ser un principio dominante.

Otro de los sujetos discursivos en la seguridad lo representan los académicos, sus discursos apuntan en varios niveles y direcciones por lo que analizaré primordialmente las discusiones

en dos modelos de seguridad: la seguridad pública y la seguridad ciudadana, en la comprensión de que la mayor parte de los académicos se decantan por la segunda, pero analizan a profundidad la primera de forma crítica. Para ello seleccioné a aquellos académicos que proponen análisis de fondo bajo visiones críticas y dejé fuera de este documento a aquellos cuya labor está más apegada a la síntesis de la seguridad pública.

Durante la década de los noventa es posible identificar un aumento en los índices de criminalidad,¹ una consecuente crisis de seguridad y alarma social producida por un espejeo mediático. Es posible, también, que, en un polo distinto, el Estado haya retomado el discurso² de la emergencia social por la crisis de seguridad personal y la haya transformado en un discurso de seguridad pública. Es innegable la dominancia de los discursos estatales, sobre todo si consideramos que el Estado conserva el uso legal de la fuerza de forma monopólica, y por tanto, sus discursos respecto de la criminalidad y su tan deseado opuesto, la seguridad, pueden erigirse fácilmente en monopólicos. Esta apropiación elabora y reelabora un discurso en pos de una seguridad, dándole prioridad al crimen y a su atención, desde una perspectiva de dotación de recursos para el mantenimiento de un sistema de seguridad reactivo a la criminalidad, basado primordialmente en la función policial, el sistema de administración y procuración de justicia y de reclusión. La dominancia de estos discursos y su endogénesis caminaban paralelamente con un incipiente conocimiento sobre los temas de seguridad,

¹ Véase estudio completo, Julio César Kala, *Fenomenología de la delincuencia*. UAMA-CONACyT-FCE. México, 2003.

² Retomo la visión que plantea van Dijk sobre los Estudios Críticos del Discurso, entendido como los métodos que investigan las relaciones complejas existentes entre la estructura social y la estructura del discurso; pone el acento en las propiedades del discurso que están asociadas a la expresión, confirmación, reproducción o impugnación del poder social de los emisores del discurso en su condición de miembros de grupos dominantes. Para van Dijk un estudio crítico del discurso lo es, cuando satisface alguno de los siguientes elementos:

Las relaciones de dominación estudiadas desde la perspectiva del interés del grupo dominado y a favor de este; las experiencias de los grupos dominados se emplean como prueba para evaluar el discurso dominante; el estudio es capaz de demostrar que las acciones discursivas del grupo dominante son ilegítimas o pueden formularse alternativas a los discursos dominantes que coinciden con los intereses de los discursos dominados.

La intención es examinar diversas maneras en las que puede abusarse del discurso, ya sea por medio de un estudio sistemático de la manipulación discursiva, información distorsionada, mentiras, difamación o propaganda y otras formas del discurso, cuyo objetivo es manejar ilegítimamente la opinión y controlar las acciones de las personas con la intención de sustentar la reproducción del poder. El punto primordial es establecer cuales de las diferencias del poder están legitimadas por el sistema normativo o por el sistema convencional de los derechos humanos y cuales representan abusos ilegales o ilegítimos del poder. Véase. Teun Van Dijk, *Discurso y poder*, Gedisa, España, 2009.

perspectivas y metodologías analíticas, además de una escasa experiencia en la implementación y evaluación de políticas públicas en la materia.

La violencia política y la violencia ilegal ejercida por parte del Estado jugaron un papel a considerar en las perspectivas de la seguridad, si bien es cierto que la guerra sucia de los años sesenta y setenta parecía alejarse. Se configuraban entonces, otros escenarios como la desaparición de disidentes políticos, alzamientos armados como el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), asesinatos de periodistas y defensores de derechos humanos, así como casos relacionados con el tráfico de estupefacientes, tales como el asesinato de Enrique Camarena y el Cardenal Posadas; o la muerte de políticos incómodos como el caso Ruiz Massieu o el asesinato de Colosio. Estas condiciones de macroviolencia se mezclan e imbrican con aquellas otras que se desprendían de la microviolencia, mayor número de robos a personas, robos de vehículos, robos a casa habitación. A pesar de las condiciones de violencia, no existía un proyecto que impactara dichas condiciones; al menos formalmente, no era un proyecto de gobierno y por supuesto tampoco de Estado. El proyecto radicaba en la inclusión de México como parte de algunos organismos internacionales en materia económica y la firma de ciertos acuerdos comerciales con América del Norte, Asia y Europa primordialmente. Este ingreso implicó que tanto los organismos como los Estados con los que se sostendrían estos acuerdos, debían observar las condiciones en las que México se desarrollaba. En este sentido, los contextos de violencia no eran propicios para la inversión extranjera, lo que implicó una medida superficial, la creación de organismos de protección de los derechos humanos, que se tradujo en la creación de comisiones estatales y nacional de derechos humanos.³

El decreto por el que se crean los organismos encargados de proteger los derechos humanos establecía que estos organismos conocerían de faltas administrativas (excepto de aquellas cometidas por el Poder Judicial Federal y excluye de sus competencias la materia laboral, electoral y jurisdiccional), mismas que serían atendidas a través de recomendaciones. La creación de estos organismos parecía responder a un intento de atemperar las exigencias que, desde el ámbito internacional se entretejían y que si bien no condicionaban el acceso a organismos comerciales o acuerdos económicos, si obligaban a México a mejorar las

³ Véase. *Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. D.O.F. 28 de enero de 1992.

condiciones de protección a los derechos humanos.⁴ No obstante, la figura de la recomendación como desenlace final del proceso seguido ante las Comisiones, dejaba a la voluntad de los titulares de los órganos de gobierno el cumplimiento de las mismas; es decir, no había un procedimiento y una resolución con fuerza vinculante o judicializable, que permitiera que estos organismos y sus resoluciones tuvieran fuerza por sí mismos, y paralelamente obligase a las instancias responsables a corregir sus procedimientos violatorios de garantías y derechos humanos. Vista desde esta perspectiva el Decreto de creación de estos organismos, parecía responder a una acción cosmética que reaccionaba a una exigencia internacional, más que a una política de Estado.

En la década de los noventa comenzaba a gestarse un principio dominante⁵ mediante el cual se consideraba que los problemas de seguridad eran resolubles a través del derecho penal y la función policial; este principio ha sido recurrente en los discursos sobre seguridad, sin distingos del emisor, y utilizado frecuentemente por el gobierno mexicano. En los albores de la década de los noventa una de las primeras reformas constitucionales trastocaba las garantías individuales y específicamente, el principio de certeza jurídica.⁶ Si bien la reforma puede ser leída como garantista al establecer plazos y derechos que el ministerio público debía cumplir; se le estaban otorgando facultades a una representación social que históricamente había dado pruebas de su corrupción e ineficiencia.

⁴Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte y los Estados Unidos Mexicanos, por otra. Firmado el 8 de diciembre de 1997.

⁵ Entiendo los principios dominantes como formas de pensamiento, "...como un tipo de concepto que marca, culturalmente, como perteneciente a una época, y en tanto autocomprensión de una sociedad en un momento determinado, el discurso, de la misma manera que los acontecimientos, hechos y acciones pueden marcar el tiempo, o los objetos y huellas marcan el espacio." Véase, Silvia Pappe, *El concepto de principios dominantes en la historiografía crítica*, en Gustavo Leyva (Coord.), *Política, identidad y narración*, UAM-CONACyT-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 514.

⁶ Esta modificación disminuyó la responsabilidad del Ministerio Público (MP) al no tener la obligación de integrar la culpabilidad del indiciado; era solo necesario que se acreditase la probable responsabilidad, lo cual disminuía la obligación de investigación y de integración de elementos del tipo penal por parte del MP. En esta misma reforma se faculta al MP para que en casos de delitos graves y en casos de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, el MP pudiese ordenar su detención; Paralelamente reconocía los derechos de una persona bajo proceso judicial a libertad provisional, a no declarar, a ser careado con la contraparte; en este sentido se establece un periodo de cuatro meses hasta un año para ser juzgado. Este último plazo implicaba que una persona consignada podía estar en prisión sin que se iniciara su proceso. Véase. *Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. D.O.F. 3 de septiembre de 1993.

Hasta este momento no parecía existir una perspectiva clara en materia de seguridad; las reformas propuestas e implementadas, no daban visos de una política gubernamental, a pesar de los graves problemas de violencia por los que el país atravesaba. No obstante, este proceso no tardaría en iniciarse.

Los discursos de la seguridad se fueron tejiendo en un entramado de estructuras jurídicas y de políticas públicas que mermaban los derechos humanos y las garantías individuales. El discurso de la seguridad se hilvanó en una coyuntura que presentaba altos índices de incidencia delictiva y alarma social;⁷ en estas circunstancias el gobierno mexicano comenzó la construcción de una aproximación de seguridad cuyo eje argumentativo se estructuró a partir de la idea de que la seguridad pública, planteada como una función del Estado mexicano y la forma de su ejecución radicaba en la colaboración de la Federación, estados, municipios y el D.F.; no obstante, carecía de un contenido que determinase su objetivo.⁸ No existía hasta 1994 una noción en la que se estableciera qué se entendía por seguridad pública, qué principios debía seguir el Estado como responsable de la misma; qué consideraba necesario en su protección; de suerte tal que la coordinación entre los diversos niveles de gobierno quedó sin instrumentos de actuación y evaluación.⁹

Es posible identificar ciertos principios dominantes en este periodo en torno a la función de las instituciones de seguridad y los sistemas de procuración de justicia, a saber: la idea de que la norma es uno de los instrumentos, a través del cual se puede garantizar la convivencia pacífica y ordenada. Claramente plantea la necesidad de controlar a la sociedad, lo cual determina con transparencia la idea de sujetos incapaces de ser titulares de sus derechos; es decir, de individuos que requieren de la tutela del Estado y no de la protección en el ejercicio de los derechos de los que son titulares.¹⁰

⁷ Véase. Luis González Palcencia, *La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México. Estudio exploratorio acerca de la actitud de los capitalinos frente a la seguridad pública en el D.F.*, Fundación Rafael Preciado Hernández, Documento de Trabajo 21, Marzo, 1999.

⁸ Véase la presentación del *Plan Nacional de Seguridad Pública*, 1995-2000.

⁹ Véase. *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. D.O.F. 31 de diciembre de 1994.

¹⁰ Las discusiones parlamentarias pueden ser un indicativo de los discursos que se elaboran por parte del Gobierno, pero también aunque de forma indirecta un camino para identificar una visión social. En este sentido me parece importante identificar sus discursos: "En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos la certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidades para asegurar el respeto de nuestras libertades. Asimismo

La necesidad de seguridad ha sido una noción¹¹ muy importante en los discursos públicos y privados; esta noción por sí misma carece de contenido y se materializa en tanto se

demandamos la protección del Estado frente al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y de la seguridad.

...iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

...Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

...Por último, la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delinquentes y cuerpos policiales; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.

La seguridad pública solo puede ser garantizada con un mayor control de la sociedad a los cuerpos policíacos. El establecimiento de reglas que garanticen una participación del poder legislativo en el diseño de un sistema nacional de seguridad, cumple con la aspiración de que seguridad pública y participación ciudadana deben de ser paralelas". Véase Diario de Debates de la H. Cámara de Senadores. 6 de diciembre de 1994. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&lg=LVI>. Consultado el 1 de marzo de 2012

¹¹ Retomo a Julieta Espinoza cuando plantea que las definiciones de conceptos son limitadas para analizar las trayectorias de un saber o de como se estructura. Hace una clasificación de los conceptos en: conceptos-síntesis, estos funcionan como puntos de llegada y por otro lado los conceptos-problema que permiten analizar el horizonte a abordar, basados en una serie de líneas teóricas. Las nociones se distinguen por su ambigüedad, en ella se conjuntan diversas posiciones teóricas, pacticas e intereses; el estudio de las nociones requiere la identificación de teorías o disciplinas; así como sus prácticas enunciativas y de comportamiento consecuencia de otras formas de pensamiento. Véase, Julieta Espinoza, *La talla de las palabras*, en José Ronzón (Coord.), *Formatos, géneros y discursos. Memoria del segundo encuentro de Historiografía*, UAM-A., México, 2000. Pp. 425-427.

establecen categorías de lo que se busca asegurar, a saber: seguridad pública, nacional, ciudadana, humana, personal. Cada una de estas nociones nos permite identificar diversos horizontes de enunciación, periodos de construcción de las mismas, incluso es posible identificar énfasis en una u otra y sobre todo los sujetos y objetos de la misma. Para Alessandro Baratta la función correcta es la de asegurar los derechos, y no los derechos a la seguridad.¹²

Las reformas al sistema de justicia, impulsadas por el Ejecutivo Federal, también reestructuraron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la creación y funcionamiento de órganos de vigilancia y control como el Consejo de la Judicatura; y las competencias de tribunales colegiados y unitarios de circuito. Pero en estricto sentido, no plantea un impacto en las garantías individuales o en el procedimiento jurisdiccional, que los ciudadanos pudieran ejercer en un caso concreto. Es cierto que modifica ciertos procedimientos jurisdiccionales como: el amparo contra leyes, la inconstitucionalidad de la ley, la facultad de atracción, la contradicción de tesis; no obstante, no otorga, respecto de estos procedimientos, derechos a los ciudadanos para interponerlos, éstas corresponden a órganos de gobierno.¹³ En este sentido hay un discurso que equiparó el garantismo¹⁴ con postulados que fortalecían o ampliaban las facultades de los órganos de gobierno sin que las mismas impactasen en los derechos de los ciudadanos o en su ejercicio. En mi consideración la única reforma que influye directamente en los derechos y garantías de los ciudadanos se constituye al recurrir la decisión del MP de no ejercer la acción penal; a partir de esta reforma la contraparte podría reclamar la decisión del MP de no continuar con el procedimiento jurisdiccional.¹⁵

¹² Véase, Alessandro Baratta, *Criterios para el análisis de la seguridad: estado actual de la investigación*, Documento de trabajo. Universidad de Saarland. Junio 2000.

¹³ Véase Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., supra 7. Específicamente artículos 105-110.

¹⁴ Para Luigi Ferrajoli un modelo garantista "... no programa solamente sus formas de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de leyes y demás disposiciones. Programa, además, sus contenidos esenciales, vinculándolos normativamente a los principios y los valores inscritos en sus constituciones, mediante técnicas de garantía cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica" Luigi Ferrajoli; *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta. 2001, pp. 19-20.

¹⁵ Artículo 21. "... Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley". *Decreto mediante el cual se*

Como puede observarse, el fortalecimiento de las instituciones es el eje primordial del discurso, mediante el cual el Estado podrá instituirse como el garante de la seguridad personal, patrimonial y de la disminución de los índices delictivos. Es decir, las instituciones son las únicas capaces de mantener una vida pública; la subsistencia y fortalecimiento de las instituciones del Estado, son las formas en la que los ciudadanos pueden acceder a la seguridad; es la seguridad del Estado lo que permitirá a los ciudadanos estar seguros. El ciudadano ocupa, en este orden de ideas, un plano secundario en tanto no se le concede capacidad de autocomposición en los conflictos y tampoco se le reconoce capacidad para ubicar los problemas más importantes en sus comunidades y plantear soluciones.

La estructura del proyecto de decreto del ejecutivo está organizada de forma tal que, su eje axiomático está determinado por la reforma al Poder Judicial y no por el diseño de un marco jurídico que plasmara las concepciones de la seguridad pública, los órganos encargados de ella y sus límites. Nuevamente no hay una visión clara de lo que se espera respecto de la seguridad. No obstante, si hay un discurso y una intencionalidad política que permitiera la renovación y el control del Poder Judicial de la Federación, esta reforma daba al Ejecutivo la facultad de renovar, prácticamente, la totalidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.¹⁶

La discusión de la reforma obligó a los agentes discursivos del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional) a un debate que, en ninguno de los tres casos, se basó en respaldos de diagnóstico, sino que se construyó en función de una disertación de intereses políticos que ha caracterizado los devenires del país.

Un elemento recurrente en los discursos de diputados y senadores que intervinieron en las sesiones de discusión del proyecto de reforma, es el reclamo social de seguridad al cual había que responder con prontitud. Esta emergencia aparecía en prácticamente todos los discursos, ya fueran de diputados o de senadores, de izquierda o de derecha, a favor o en contra de la propuesta. En este sentido me parece que hay dos elementos a considerar: el primero tiene

declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., supra 7.

¹⁶ La reforma establece que para la renovación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia el Ejecutivo Federal, propondrá una terna a la Cámara de Senadores quienes elegirán al Ministro correspondiente. Es necesario recordar que en el periodo del Presidente Zedillo el PRI contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras lo que aseguraba que el candidato de mayor consideración del presidente fuera designado Ministro.

que ver con esta percepción de los legisladores, respecto a la seguridad o inseguridad de los ciudadanos ¿Cómo podían conocer con tanta certeza ese reclamo? ¿Por qué creen que el mayor problema de la sociedad mexicana es la inseguridad? Recordemos dos elementos: la severa crisis económica que atravesaba nuestro país justo en esos años, y que los primeros estudios sobre percepción ciudadana sobre la inseguridad se dan a finales de la década de los noventa. El segundo elemento a considerar es la prontitud con la que los legisladores revisaron, corrigieron y aprobaron esta propuesta; el proceso legislativo les llevo apenas 22 días hábiles, incluyendo la aprobación de las dos terceras partes de las legislaturas locales. El único contrapeso fue la inconformidad parlamentaria de la izquierda (PRD y PT), para ello se utilizó la mayoría con la que contaba el partido del Presidente en el gobierno (PRI), tanto en la Cámara de Senadores y, con la alianza del PAN en la Cámara de Diputados, por lo que el voto de los partidos opositores era prescindible.

Identifico entonces un discurso implícito y otro explícito, sobre todo si tomamos en cuenta lo dicho por el Senador Heberto Castillo, cuando recuerda el compromiso del Presidente de la República de no utilizar la mayoría parlamentaria para la aprobación de iniciativas sin tiempo suficiente para su discusión.¹⁷ El discurso declarado es la atención de la emergencia de seguridad, proveniente del reclamo social que impera; y por otro lado está el discurso

¹⁷ Reproduzco el discurso en el debate parlamentario para la discusión de la reforma: El C. Senador Heberto Castillo Martínez: "... Sobre todo, yo quisiera recordar que el Doctor Ernesto Zedillo había ofrecido en carta que envió al Grupo de los 20 Compromisos por la Democracia el 16 de agosto, un compromiso en los puntos dos y tres de que, ninguna propuesta de modificación se haría sino mediaban cuando menos 30 días para que pudiera ser analizada y discutida; y quiero señalar que ya en este caso se ha violado esta oferta, este compromiso. ...Hay algo que está ausente en este proyecto de ley y es la justicia, que es la justicia popular. Esto es el acceso de la justicia de la gente. ...A mí lo que más me llamó la atención, después de la golpiza y de la tortura, a nosotros nos invitaron a tomar café cuando nos llamaban a declarar. Nos invitaban a tomar Tehuacán; pero por la nariz y con picante. Y luego nos llevaban todos maltrechos a Lecumberri; y los primero con lo que nos topábamos todos era con un letrero, no fallaba, "en este lugar maldito, donde reina la tristeza, no se castiga el delito; se castiga la pobreza". ...Yo creo que uno de los grandes problemas que tiene la justicia en México, es la impunidad. Y no es la impunidad nada más para que nosotros digamos quién mató a Colosio, quién mató a Posadas, quién mató a Ruiz Massieu. No, si no es la impunidad que tienen en general los funcionarios para agredir al ciudadano común y corriente. Es la impunidad de los patrulleros, aquí en la ciudad de México, para detener a jóvenes que acusan de todos los delitos imaginables y que son extorsionados; es la falta de credibilidad en la limpieza, en la rectitud de la autoridad judicial. Véase, *Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados*. 21 de diciembre de 1994. <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Consultado el 4 de marzo de 2012

implícito que utiliza esa “emergencia” para evitar los análisis y deliberaciones necesarias de temas tan relevantes y un uso de recursos y control social.

La noción de seguridad no es homogénea dentro del cuerpo legislativo; algunos, sobre todo los miembros de la derecha, la relacionan con la protección de la vida y la propiedad de los ciudadanos a través de los cuerpos de seguridad cuya función debía enmarcarse por la eficacia y el mantenimiento del orden. Los legisladores de oposición plantean una visión donde la seguridad se centre en la capacidad del Estado para modificar las condiciones de corrupción e impunidad del sistema de justicia, la protección de los derechos humanos y las libertades; los menos finalmente, relacionan la seguridad con el combate a la delincuencia y la preservación del Estado de Derecho. Estas tres visiones no son del todo convergentes e implican la construcción de sistemas de seguridad diversos. Me parece que el discurso en este caso se construyó sobre una lectura poco cuidadosa de los legisladores sobre el tema de seguridad aunada a su confusión sobre las diversas corrientes en la materia. En tanto el debate fue clausurado por la emergencia, sin dar paso a una propuesta por parte de los legisladores, respecto de una noción de seguridad que diera base a las leyes adjetivas.

Esta reforma constitucional formaliza la idea de la seguridad dentro del marco normativo, sin darle contenido, objetivo o finalidad; tales omisiones se sustanciaron un año después con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁸ Es en ésta donde se determina la finalidad de la coordinación en materia de seguridad, en tanto salvaguarda la integridad y derechos de las personas, así como las libertades, el orden y la paz públicos. Se plantean conceptos opuestos, en una propuesta que resulta poco cuidadosa en textos legales de esta relevancia: por un lado se busca proteger la seguridad personal, y por el otro también el orden y paz públicos.

La ley General que coordinaba el Sistema Nacional de Seguridad Pública tenía por objeto establecer las bases de coordinación entre los diversos niveles de gobierno; en aquel documento se entendía la seguridad pública como una función a cargo del Estado, cuya finalidad era salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades,

¹⁸ Véase, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. D.O.F. 11 diciembre de 1995.

el orden y la paz públicos; a través de la prevención, persecución y sanciones de infracciones y delitos, además de la inserción social.

Se creó un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se encargaría de: determinar políticas en materia de seguridad, dar seguimiento, ejecutarlas y evaluarlas; mejorar la organización y funcionamiento de las instancias de seguridad pública y la formación de sus integrantes; establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados los instrumentos del Sistema Nacional; además de tomar medidas, acciones y operativos conjuntos.¹⁹

Este proceso de coordinación implicaría a la Federación, estados y municipios para entablar procedimientos e instrumentos de formación; reglas para la carrera policial; sistemas disciplinarios y de estímulos; organización, administración, operación y modernización de los sistemas tecnológicos de las instancias de seguridad pública; formas de aplicación de los recursos; suministro, intercambio y sistematización de información; acciones policiales conjuntas, regulación de servicios privados de seguridad.²⁰

En este periodo de la historia de la seguridad en México, no existía un registro sistematizado de armamento y personal a nivel federal que involucrara a estados y municipios y que permitiera la estructura de una estadística de la seguridad pública; esta Ley buscaba impulsarla.

El sistema de coordinación de seguridad pública se integró de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, consejos locales y regionales; el punto de inflexión se encontró en la composición del Consejo Nacional, ya que incluyó, entre otros, a los Secretarios de Defensa y Marina. La inclusión de quienes dirigen las fuerzas armadas en los consejos de seguridad pública, representó la incorporación formal del ejército, la marina y la fuerza aérea a la planeación y estructura del sistema de seguridad pública en el país. Debe reconocerse que, sin gran fundamento legal, las fuerzas armadas participaban en funciones en la “lucha contra el narcotráfico” y en la colaboración a favor de la población en desastres naturales por mencionar dos de las actividades más conocidas.

¹⁹ Véase artículo 9, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. D.O.F. 11 diciembre de 1995.

²⁰ Véase art. 10, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. D.O.F. 11 diciembre de 1995.

La tradición constitucional en el país constreñía a las fuerzas armadas a sus cuarteles en tiempos de paz. No obstante, el Ejecutivo hizo uso de ellas para atender diferentes problemas, no siempre con un marco legal que diera fundamento a su uso. Su incorporación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública implicó una discusión importante entre diversos actores políticos y académicos. Revisaré primero la postura de los discursos políticos que en buena medida se decantaron en una Acción de Inconstitucionalidad planteada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por Leonel Godoy y otros diputados de la LVI legislatura.

La acción de inconstitucionalidad se basa en la consideración de inconstitucionalidad de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para quienes interpusieron dicha acción, la idea de la seguridad pública se sustenta en medidas para prevenir el delito, intercambio de experiencias y datos; para la detención de la delincuencia organizada; un mejor control de la policía; contar con policías más profesionales, pero sin contemplar dentro de esas funciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina en el Consejo de Seguridad. En la opinión de la parte actora esta composición es contraria al espíritu del articulado constitucional, al considerar que se refiere a la coordinación de los cuerpos de policía encargados de prevenir y perseguir delitos. Siguiendo su argumento, le correspondía a la autoridad civil lo relacionado con la seguridad pública sin contemplar a las fuerzas armadas. Los diputados consideraban que la pretensión al aprobar la reforma a los artículos constitucionales, era mantener un equilibrio entre la autoridad civil y la militar; ya que una debe estar preparada para proteger a las personas y la otra para defender a la nación.²¹

Para dar curso a la acción de inconstitucionalidad, la Corte solicitó a las autoridades que intervinieron en la aprobación de la iniciativa de ley, rindieran un informe. El Secretario de Gobernación compareció y rindió informe, mientras que la Cámara de Diputados, Senadores y la entonces Procuraduría General de la República (PGR) presentaron informes por escrito; todos ellos tienen un eje de argumentación extremadamente similar por lo que en este apartado reseñaré ese eje central común y especificaré las diferencias de cada uno.

²¹ Véase. *Acción de Inconstitucionalidad 1/96, Seguridad Pública*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie de Debates Pleno. México, 1996. pp. 13-15.

El común denominador en los documentos de respuesta se centra en considerar que la función de seguridad pública corresponde a la Federación, los estados, Municipios y el entonces Distrito Federal, y que esa función no es limitativa a la función policial; es decir, no excluye a otras autoridades que aunque no tienen funciones específicas de policía o de seguridad pública, si intervienen en materia de seguridad interior.

Otro elemento de coincidencia radica en la dualidad de funciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina; en este punto de los informes, todas las autoridades recurren a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente aquellos artículos que se referían a las facultades de las secretarías relacionadas con las fuerzas armadas.

De entre las facultades enunciadas por el poder legislativo y la PGR, en lo que toca a la SEDENA, se encuentran: Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego; vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; intervención en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas internacionales en territorio nacional; prestación de servicios auxiliares requeridos por el ejército y fuerza aérea, así como los servicios civiles que ha dichas fuerzas señale el ejecutivo federal y las demás que confieran leyes y reglamentos.²²

En el caso de la Secretaría de Marina algunas de las facultades mencionadas fueron: ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y zonas económicas exclusivas; otorgar y administrar el servicio de policía marítima; ejecutar trabajos topográficos de costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y estadísticas; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas internacionales en aguas nacionales; asesorar el proyecto de construcción de vías generales de comunicación por agua; programar y ejecutar trabajos de investigación oceanográfica en aguas de jurisdicción federal; integrar archivos de información oceanográfica nacional y las demás que le atribuyan leyes y reglamentos.²³

²² *Acción de Inconstitucionalidad. Op. Cit.*, pp. 41-42.

²³ *Ibidem.* p. 42.

Respecto de las facultades descritas y en relación a las funciones del Consejo de Seguridad Pública, formalmente parece que ambas secretarías serían quienes deberían suministrar información, sobre todo estadística al sistema de seguridad. La mayor parte de las facultades descritas corresponden a la protección de seguridad nacional; sin embargo, las fuerzas armadas deben prestar apoyo en servicios civiles solicitados por el Ejecutivo Federal.

Como es evidente, si existe la dualidad de funciones de las que se habla en los informes de las autoridades requeridas; es decir, funciones administrativas y militares están dadas por la ley. El argumento central de las autoridades radica en afirmar que la función de los secretarios al formar parte del Consejo de Seguridad responde a su función administrativa y no a su función militar, en tanto forman parte del Consejo en su condición de Secretarios de Estado en obediencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y no como altos mandos de las fuerzas armadas y por tanto sujetos a la Ley Orgánica de la Armada.

La mayor parte de las funciones descritas tiene relación con la naturaleza militar, no con una función administrativa; en este caso el nombramiento como secretarios de Estado tiene como fundamento la ley orgánica federal; no obstante, es necesario aclarar que, las funciones de ambos secretarios están estrechamente ligadas con la naturaleza militar; por lo que considero que solo nominalmente hay una función administrativa, ya que hay una dominancia de las funciones militares y no de las administrativas. Incluso si quisiéramos considerar que el Consejo de Seguridad es un órgano de carácter administrativo, en tanto sus funciones son de mera coordinación, esta afirmación es solo parcialmente cierta, ya que el Consejo es, entre otras cosas, la instancia que se encarga de planear diversos operativos en materia de seguridad y de ordenar su ejecución. Tomemos en cuenta que desde 1950 las fuerzas armadas ya colaboraban con la policía en la lucha contra el contrabando y la venta de drogas,²⁴ en la mayor parte de los casos estas acciones responden a la facultad del Presidente de la República para disponer de las fuerzas armadas cuando así lo requiera por razones de seguridad interior y la defensa exterior.²⁵

Agreguemos algunos elementos más para complejizar el análisis, por un lado la facultad de las legislaturas de los estados o de los titulares de los poderes ejecutivos, para solicitar al

²⁴ Véase, Roderic Ai Camp, *Las fuerzas armadas en el México democrático*, Ed. S.XXI, México, 2010, p.200.

²⁵ Véase, artículo 89, fracción VI, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editores Unidos Mexicanos. Edición 2001.

ejecutivo federal el auxilio de las fuerzas armadas en la protección de los estados, cuando se encuentren en condiciones de invasión, violencia exterior, sublevación o transtorno interior.²⁶ Y por otro lado la existencia de movimientos armados, incremento de la delincuencia común y del tráfico de drogas.

La década de los noventa estuvo marcada por el “resurgimiento” de movimientos guerrilleros en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero; algunos autores identifican 16 grupos guerrilleros en al menos 19 estados;²⁷ uno de los movimientos armados que surgió justo en este periodo, es el EPR en Guerrero y tiene una estrecha relación con la matanza de Aguas Blancas que signó el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo y que resonó mundialmente.

Los movimientos guerrilleros en los estados significaron una sublevación a la que el Estado mexicano respondió con el ejército; la lucha contra el narcotráfico y el control o desaparición de los movimientos armados fueron las principales tareas de las fuerzas armadas en este periodo. En este sentido, el Consejo Nacional de Seguridad Pública podría ser una estructura de acceso a información directa y de planeación estratégica de los operativos de seguridad, no en todos los casos dirigidos a la seguridad pública sino a la lucha contra las disidencia política.

Los problemas de seguridad resultan una justificación perfecta para la intervención de las fuerzas armadas en contextos en los que cada vez era más complicada su intervención, sobre todo a la luz de movimientos armados que cuestionaban directamente la legitimidad del Estado mexicano y evidenciaban a nivel mundial las carencias de miles de mexicanos.

En este escenario es importante mencionar que las fuerzas armadas han sido útiles para someter no solo movimientos guerrilleros, sino que han sido utilizados para detener y desaparecer a opositores políticos, incluso miembros de las fuerzas armadas han sido detenidos y juzgados cuando resultan incómodos para algún grupo en el poder.

Existen ausencias importantes en términos de los contenidos de cada una de las categorías de seguridad utilizadas por el gobierno mexicano y esas ausencias se convertían en espacios

²⁶ Véase, artículo 119, primer párrafo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editores Unidos Mexicanos. Edición 2001.

²⁷ Véase., *Las fuerzas armadas en el México democrático*. Op. Cit., p. 216.

sombríos de acción, en las que las fuerzas armadas y las diversas policías eran utilizadas con fines políticos.

Justo son estas ausencias de contenidos las que debían ser discutidas; no obstante, en la acción de inconstitucionalidad se dan por entendidas. Para la Secretaría de Gobernación; el Poder Legislativo y la Procuraduría General de la República, en sus informes, se considera a la seguridad pública como una función del Estado y afirman que el artículo 21 de la Constitución no restringe la participación de instancias distintas a las policiales.²⁸ Tal afirmación resulta una falacia jurídica; ya que en el derecho mexicano para las autoridades todo lo no permitido, les está prohibido; en tanto la Secretaría de Marina como la Secretaría de la Defensa Nacional no les fueron otorgadas facultades expresas en la Constitución en materia de seguridad pública, estas no pueden ser ejercidas, incluso por mandato del Ejecutivo Federal, excepto en el caso del artículo 119 constitucional y ese no es el caso de la integración del Consejo Nacional de Seguridad.

La Suprema Corte de Justicia, para llegar a la sentencia, hace un intento tímido de análisis de ciertas categorías conceptuales: comienza por el concepto de orden distinguiendo orden moral de orden jurídico; sin determinar qué se entiende por orden moral, considera al orden jurídico como aquel que afecta las relaciones entre ciudadanos; luego plantea que el orden privado es el que determina las relaciones entre los individuos. Por último considera que el orden público es aquel de cuya preservación depende la vida social en armonía; sin él, no puede haber paz, tranquilidad, seguridad, ni estabilidad. Por esto la Corte estima que la primera obligación del gobierno es conservar el orden, evitando violaciones a la ley y así generar relaciones armoniosas entre los miembros de la sociedad.

En este punto la Corte plantea dos conceptos de orden público, uno formal abstracto, que implica respeto a las instituciones vigentes, y otro material concreto, que se refiere al orden exterior o tranquilidad en una comunidad.

Para la Corte el orden público en sentido amplio es sinónimo de orden jurídico; es decir, del orden establecido por el derecho. A partir de este elemento conceptual la Corte pretende

²⁸ *Acción de Inconstitucionalidad*. Op. Cit., p. 17.

distinguir entre orden público y seguridad ciudadana, simplificando la visión de la seguridad ciudadana.

Cuando se refiere al orden interior lo define como una situación de equilibrio armónico entre diversos sectores sociales y entre estos y las autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes y la observación de las mismas por parte de los gobernados. Cuando falta el orden interior, se afecta el ejercicio de los derechos de las personas, la integridad de sus bienes, con lo que se quebranta la paz social y la armonía común.

Al tocar el punto de la seguridad pública la Corte considera que era la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes públicos y privados; por lo tanto el disfrute de la protección de la seguridad pública, el amparo de la justicia, significa el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas que constituyen elementos inseparables.

La Corte consideró necesario distinguir entre nociones de seguridad pública y seguridad jurídica; para determinar esta última retoma a J.T. Delos: "La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación".²⁹

La Suprema Corte plantea que la seguridad pública es una manifestación de la acción gubernamental, para salvaguardar la integridad de las personas, los intereses privados y públicos y sus bienes, y lo relaciona con el amparo de la justicia, el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas. Este concepto fue mejor elaborado que el que prescribe la Ley General, que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al plantear que fuerzas o cuerpos de seguridad están obligados a colaborar en el mantenimiento del orden y la seguridad, solo que la actuación de las fuerzas armadas estará sujeta a los requerimientos de la autoridad civil de conformidad con la Constitución. Sin embargo, tanto la Ley como la Corte no logran salirse del marco ideológico que restringe la función de seguridad pública como una acción gubernamental fincada

²⁹ Citado en la Acción de Inconstitucionalidad. Ibidem, p. 67.

primordialmente en las funciones de procuración de justicia, de policía y ahora también de las fuerzas armadas.³⁰

Hay otro concepto que es importante en la acción de inconstitucionalidad: la seguridad interior. Para esta definición la Corte se basa en el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres, y la describe como la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en el que los poderes públicos son respetados como instituciones, y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades. Para la Corte el concepto de seguridad interior involucra el concepto de tranquilidad y paz pública. El Pleno de la Corte considera que la seguridad interior es un bien jurídico tutelado en fenómenos como la rebelión, traición a la patria, espionaje, sedición, motín, terrorismo y conspiración como delitos contra la seguridad interna.³¹

La Corte no logra elaborar un concepto de seguridad interior, en su intento, primero se refiere a dos elementos: paz y tranquilidad pública; al no explicar qué debemos entender por uno y otro, los deja a la ambigüedad, para que sea solucionada mediante criterios jurisprudenciales. En un segundo apartado se refiere al bien jurídico tutelado en delitos como espionaje, traición a la patria, pero no especifica cuál es el bien tutelado en todos ellos.

Ya en los considerandos, la Corte declara como infundado el concepto de invalidez de la inclusión de los Secretarios de Marina y de Defensa en el Consejo de Seguridad Pública, y lo fundamenta aclarando que el artículo 21 constitucional no señala ninguna dependencia u organismo ni para incluirlos, ni para excluirlos, por lo que era válido inferir que por ello lo dejó al legislador ordinario.

La Corte determina que los tres niveles de gobierno debieran articular sus potencialidades y compensar sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de ellos en un fin común garantizaría que el sistema de coordinación, fuese un esfuerzo nacional, en el que los órganos constitucionales que integran el sistema federal, participen en igualdad

³⁰ Ibidem, p. 61.

³¹ Ibidem, p. 67.

de derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

Propondré dos elementos de controversia, uno en relación con la falta de precisión de la Corte y otro respecto de un criterio de interpretación que me parece erróneo. La Corte tiene una falta de cuidado cuando se refiere a que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo, participen con iguales derechos. La Corte al ser experta en derecho constitucional debía saber que las autoridades no tienen derechos, en todo caso les son transferidas facultades y atribuciones,³² en tanto no estamos ante condiciones de igualdad sino ante autoridades que tienen atribuciones y facultades diversas y esa diversidad las plantea desiguales. Es en esa pluralidad donde su coordinación puede mejorar las funciones del Estado o del Gobierno, siempre y cuando identifiquen la transversalidad de sus acciones.

La segunda tiene que ver con un criterio de interpretación en el que la Corte establece que, en tanto la Constitución no incluye o excluye a ninguna dependencia u organismo para formar parte del Consejo de Seguridad y deja a la ley determinar su integración, y en tanto la Constitución en su artículo 21, establece que la seguridad es una función a cargo de la Federación, entidades federativas y municipios, entonces hay condiciones jurídicas para que el Consejo se forme con los Secretarios de Marina y Defensa. Sin embargo, me parece que esta interpretación, no analizó de forma integral el texto constitucional. De los 19 artículos que en la Constitución hacían referencia a las fuerzas armadas, a la policía o a cuestiones de seguridad, en ningún caso se hace referencia a que las funciones de seguridad pública pudieran ser realizadas, planeadas o coordinadas por las fuerzas armadas.

El mismo artículo 21 no menciona la inclusión de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública; establece que los diversos niveles de gobierno se coordinarán en función de sus competencias, y hasta donde se ha visto las competencias de las fuerzas armadas se encuentran en materia de seguridad nacional e interior, pero no en seguridad pública.

La Constitución plantea que en tiempos de paz las autoridades militares no pueden ejercer más funciones que las que estén exactamente conectadas con la disciplina militar y marca que solo puede haber comandancias militares en castillos, fortalezas y almacenes que

³² Véase. Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional. Parte general: Teoría y política*, Ed. Oxford, México, 2015. p. 147.

dependan directamente del Gobierno de la Unión.³³ En este punto la Constitución es clara, la intervención de las fuerzas armadas solo pueden darse cuando hay funciones exactamente conectadas con la disciplina militar.

En el derecho constitucional mexicano se faculta al ejecutivo federal para hacer uso de las fuerzas armadas, tanto para la seguridad interior como la seguridad exterior; entre las situaciones extraordinarias en las que los poderes de la Unión podrían hacer uso de las fuerzas armadas, se encuentra la protección de los estados, cuando exista invasión o violencia exterior, sublevación o trastorno interior.

Para la Corte la finalidad de establecer un sistema nacional de seguridad pública era hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, articulando a las autoridades de los tres niveles de gobierno, con atribuciones para lograr los objetivos de seguridad, que se conviertan en libertad, orden y paz públicas, como condiciones para tener garantías constitucionales. Incluso en esta aseveración, la Corte hace un análisis muy elemental de la seguridad y los derechos; la función del Estado es que los ciudadanos puedan ejercer los derechos reconocidos, el orden y la paz públicos son una consecuencia del ejercicio de los derechos; la seguridad y el orden no son un producto del ejercicio de libertades ciudadanas.

La Corte determina infundado considerar que las autoridades que deban coordinarse son exclusivamente policiales; por tanto no se debía identificar a Federación, estados y municipios exclusivamente con autoridades policiales. Siguiendo este argumento el máximo tribunal considera que en función del artículo tercero de la Ley General, que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se hacen dos planteamientos, uno genérico y otro particular. Específicamente menciona que: la función de seguridad pública se realizaría en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país.

³³ Véase artículo 129, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editores Unidos Mexicanos. Edición 2001.

Para la Corte, la ley, al establecer "atribuciones", demuestra la sujeción al derecho ya que es en las normas donde se regula la actuación al especificar las facultades y así determinar si una autoridad queda comprendida entre las responsabilidades de la seguridad pública.

Este es un argumento descuidado para el más alto tribunal. Desmembramos elemento por elemento: la sujeción al derecho no se demuestra porque la ley otorgue una serie de atribuciones, sino por el grado de su cumplimiento. Ahora bien, si es cierto que las facultades dadas a una autoridad determinan sus responsabilidades, en este caso la ley es la que determina el concepto de seguridad pública y las funciones de las fuerzas armadas no coinciden con las facultades dadas.

En un sentido muy similar, la Corte determina que el ejército, la fuerza aérea y la armada tenían entre sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones que, directa o indirectamente, se relacionaban con la seguridad pública.

Parece que la Corte olvida el mandato constitucional que no deja lugar a dudas en términos del artículo 129 Constitucional y que prescribe que: *en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.*

En el cuarto considerando la Corte discutió el concepto de invalidez, que plantearon quienes promovieron la acción de inconstitucionalidad, cuando sostuvieron que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública violan lo dispuesto en el artículo 129 constitucional, al usurpar el ejército, armada y fuerza aérea funciones que corresponden a las autoridades civiles.

La Suprema Corte plantea que, en términos de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no debe indentificarse al ejército, la fuerza aérea o la armada con los Secretarios de la Defensa Nacional y la Marina, ya que al participar los secretarios, no implica que participen las fuerzas armadas.

Los hechos mostraron la incertidumbre en las afirmaciones de la Corte: la intervención de las fuerzas armadas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue reforzada en el Gobierno de Ernesto Zedillo, con la creación de la Cruzada Nacional Contra el Crimen, cuyos objetivos eran: la reducción de la criminalidad, la modernización de las policías y la participación de las

fuerzas armadas. A inicios de 1999 Ernesto Zedillo y el Congreso aprobaron la Ley para la creación de la Policía Federal Preventiva: inició con 5500 elementos, aproximadamente y se integró primordialmente de batallones de la Policía Militar y de la armada de México.³⁴

La Corte, cuando se refiere a los artículos 16 y 129 de la Constitución (el 16 se refiere al principio de legalidad y a la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el 129 a la prohibición de que las autoridades militares ejerzan funciones distintas a las militares, en tiempos de paz, no define claramente el alcance de la prohibición del uso de las fuerzas armadas en tiempos de paz y determina que los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles a petición expresa de ellas.

Considero que no existe tal falta de claridad en la Constitución ya que el artículo 129 es totalmente claro “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...” expresamente el artículo 119 determina “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso, de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean exitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”. Nuevamente la claridad de la Constitución es obvia, hay cuatro situaciones en las que se justifica la protección de los Estados de la Unión, invasión o violencia exterior y sublevación o transtorno interior; por tanto considero que solo en esos cuatro casos las fuerzas armadas pueden ser el instrumento de protección a los estados.

La Corte dice hacer una interpretación armónica del artículo 16 con otros preceptos generales de la Constitución y llega a la conclusión de que en nuestro sistema jurídico el ejército, fuerza aérea y armada de México son competentes para: intervenir en labores de seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidad pública; realizar acciones cívicas y obras sociales en caso de desastres; prestar la ayuda para el mantenimiento del orden; auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas; coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país. Estamos ante funciones que van más allá de la “disciplina militar”.

³⁴ Véase. Jesús López González, *Presidencialismo y fuerzas armadas en México 1876-2012*, Gernika, México, 2012, p. 301.

El máximo tribunal de nuestro país pasa por alto uno de los principios que rigen el derecho constitucional en México, aquel que considera que las facultades no expresamente otorgadas a una autoridad, no pueden ser ejercidas; y las fuerzas armadas no tienen facultades para intervenir en materia de seguridad pública; incluso la Ley que se analiza no otorga facultades a las fuerzas armadas para tal intervención; por lo que no comprendo porque la Corte hace tal afirmación.³⁵

En una interpretación laxa e inverosímil, la Suprema Corte de Justicia de la Nación plantea que del artículo 89 de la Constitución se desprende, que las fuerzas armadas dirigidas por el Presidente de la República tienen facultades para salvaguardar la seguridad interior y exterior de la nación; en este sentido, el máximo tribunal considera que el ejército, la armada y la fuerza aérea no solo estaban facultados para intervenir cuando se quebrante la paz por una fuerza extranjera, sino para salvaguardar la seguridad interior, incluso llega a llamarle fuerza pública.

De la Constitución no se desprende una noción de seguridad interior y, en el sistema jurídico mexicano, las lagunas que se den en la misma, deben ser subsanadas por los criterios que la Suprema Corte de Justicia emita y es justamente en la acción de inconstitucionalidad que se analiza, donde a pesar de no construir una noción de seguridad interior, se enlistan una serie de conductas que la Suprema Corte ha enunciado y las relaciona con la idea de seguridad interior. Este listado se vincula con la seguridad del gobierno federal y su funcionamiento, y plantea como delitos de carácter federal la: traición a la patria, en el que se busca proteger la independencia, la soberanía y la integridad de la nación; el espionaje que tutela la integridad del territorio, la paz, la nación y las fuerzas armadas; la sedición, tutela el gobierno y la Constitución; en el de motín el orden público, la vida e integridad de las personas y al gobierno; en el de rebelión se tutela, el gobierno, la Constitución, a las fuerzas armadas y la integridad de la federación; en el terrorismo, las personas, los bienes, los servicios y el gobierno; en el caso de el sabotaje se busca proteger los servicios públicos, las industrias básicas y los suministros militares.³⁶

³⁵ Véase. Artículos 9-15 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. D.O.F. 11 dic. 1995.

³⁶ Véase. *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal*, Libro Segundo, Título Primero, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-08-08.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2022.

Estamos ante un concepto de seguridad interior cuya estructura es poco cuidadosa ya que está planteada en términos de delitos; no obstante, da una idea de lo que la Corte considera que podría amenazar la seguridad de gobierno y federación. El concepto clásico de seguridad interior busca superar las presiones al interior del país, ya sea que estas sean producidas por grupos subversivos, movimientos separatistas, grupos en confrontación o ataques institucionales; el objetivo es mantener la paz social, garantizar la soberanía, la integridad del patrimonio nacional y preservar la integración nacional.³⁷

Estamos ante un concepto meramente político, cuyo riesgo es importante ya que puede poner en peligro el derecho que los ciudadanos tenemos a la libertad de expresión, a la discidencia política, a la protesta, a la libre asociación con fines políticos, y al ejercicio de nuestra soberanía para modificar el gobierno. Estas ausencias nocionales le han dado espacio a los diversos gobiernos de utilizar a la fuerza pública, a las fuerzas armadas y al sistema de procuración de justicia para criminalizar la discidencia política y ha construido de manera informal la idea del ciudadano enemigo del Estado, de un enemigo interno.

El riesgo de mantener nociones conceptuales como la de la seguridad interior relacionadas con la de seguridad pública y el uso de las fuerzas armadas es que plantean objetivos distintos; la seguridad pública se orienta a la protección de los ciudadanos de forma individual y de sus bienes; a través de ella se busca garantizar el ejercicio de los derechos contra actos delictivos. Las acciones para proteger los objetivos de la seguridad interior y la pública no pueden ser los mismos. En la seguridad interior estamos ante una categoría de protección del gobierno y en la otra a los individuos que conforman una sociedad; los derechos de este último son las obligaciones del gobierno.

El argumento de la Corte es verídico al considerar que la Ley integra a las fuerzas armadas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; no obstante, y quizá este sea el punto central, la ley no es consistente con el mandato constitucional, la Constitución permite al Ejecutivo Federal disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y exterior, al no establecer con claridad en la carta magna, qué se debe considerar como seguridad interior, la

³⁷ Véase. Mario A. Salinas Garza, *Políticas públicas y seguridad en el marco de las acciones del Estado*, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina, No. 120, U.Iberoamericana-UNAM-PGR, México, 2002. Pp.115-116.

Constitución da paso a la Corte para interpretar tal laguna, trabajo que la Corte hizo con deficiencia.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte determina que el uso de las fuerzas armadas tiene algunas condiciones: las fuerzas armadas no pueden actuar por si mismas, no pueden actuar automáticamente y solo pueden hacerlo en auxilio de las autoridades civiles. Se plantean casos graves, como la suspensión de garantías, esta es considerada una situación de excepción, por lo que el Presidente debe evaluar si amerita la suspensión de garantías o solo el uso de las fuerzas armadas. Las razones por las que las fuerzas armadas están facultadas para actuar acatando órdenes del Presidente de la República y bajo su más estricta responsabilidad, es que se esté ante una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera que ponga a la sociedad en grave peligro, que se produzca una situación que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, se precipite a situaciones graves.

La mayor parte de los casos en los que se autoriza el uso de las fuerzas armadas a manos del ejecutivo son casos graves de perturbación a la paz pública, habrá que considerar que, si bien es cierto hubo, en la década de los noventa, un aumento considerable de la incidencia delictiva, ¿puede ese incremento considerarse tan grave como para que se requiriera el auxilio de las fuerzas armadas en el sistema que diseñó la seguridad pública?

Otro de los argumentos del supremo tribunal gira en torno al problema de las drogas, que no era solo un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior, en tanto implicaba la participación de las fuerzas armadas, sobre todo, porque se consideraba que el aumento en el consumo de drogas, aunado a la producción y tráfico, así como la participación de actores nacionales y extranjeros, solo podía ser contenida por la capacidad de organización, disciplina y armamento que son características del ejército, la armada y la fuerza aérea.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye la acción de inconstitucionalidad, planteando un argumento de mayoría, al considerar: si las fuerzas armadas participan en acciones de auxilio a las autoridades civiles, con mayor razón resulta válido que los titulares que tienen bajo su mando a las fuerzas armadas, participen en un órgano consultivo y coordinador de los esfuerzos de seguridad pública.

Los diversos argumentos de la Suprema Corte de Justicia son bastante contradictorios; durante buena parte de la acción de inconstitucionalidad se discutía la participación de las fuerzas armadas en un órgano, cuya función solo era de planeación y que estaban facultadas por la Constitución para auxiliar a las autoridades civiles, en lo que a seguridad interna toca. Con posterioridad, la Corte defiende la intervención de las fuerzas armadas en apoyo a la Procuraduría General de la República, en un primer momento, en el combate al narcotráfico.

La competencia para la persecución de los delitos de narcotráfico es federal, eso implica que no corresponde a los estados y municipios, por lo que el argumento de la Corte al defender la participación de las fuerzas armadas en el delito de narcotráfico, no es una justificación para la intervención de las fuerzas armadas en la planeación de la seguridad pública que involucra primordialmente delitos del fuero común.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tomó en cuenta las discusiones académicas que en la década de los noventa ya planteaban categorías y elementos conceptuales interesantes, e incluso empujaban nuevas visiones de la seguridad que ponían el centro de su análisis en el ciudadano bajo una perspectiva garantista, a la luz de un estado de derecho. La Corte solo tomó en cuenta un diccionario militar para hacerse de una percepción de los conceptos de seguridad nacional e interior.

Un elemento que no debo dejar al margen, es la conceptualización de la seguridad nacional; la Corte le llama seguridad exterior, nuevamente toman de el diccionario militar de Cabanellas Torres como referente para determinar que la seguridad nacional es una relación entre la potencia nacional y el equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en un plano de igualdad entre naciones.

Ya en los Estados Unidos y en la ONU existían discusiones importantes respecto del concepto de Seguridad Nacional, impulsadas por los procesos de globalización, que habían evidenciado la obsolescencia del concepto de seguridad nacional y la necesidad de una reconceptualización.³⁸

³⁸ Véase. Richard Rockwell, Et. Al; *La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación, en En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI editores. México. 1990.

En este punto considero que en la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia intenta una aproximación conceptual a la seguridad pública mucho mejor elaborada que la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo no logra salirse de la forma de la función policial y no solo eso, sino que autoriza el uso de las fuerzas armadas, marcando los siguientes más de 20 años, de guerra militarizada para salvaguardar los derechos ciudadanos, y lo hace a través de un discurso en el que se autoreferencia y que, en ese sentido, pierde la posibilidad de ir más allá de la integración de un Consejo Nacional de Seguridad y de estructurar una visión de vanguardia respecto de al menos cuatro conceptos de seguridad: nacional, interior y pública, y ciudadana, obligando al Poder Legislativo a crear conceptos de seguridad que protegieran a los ciudadanos de un estado ineficiente y corrupto.

1.2 Toda la delincuencia es organizada

En este apartado pretendo analizar el arribo a la noción de delincuencia organizada en México e identificar las influencias que, para ese arribo, tuvieron los horizontes de enunciación nortamericano y la conformación del principio dominante que se genera desde el escenario italiano tan influyente en el mundo; por ello pongo más atención en la visión italiana y le doy un menor espacio a la propuesta norteamericana. Me parece que es la noción italiana la que se convierte en determinante, mientras que la norteamericana solo es muy influyente en ciertos espacios.

La noción de delincuencia organizada está íntimamente relacionada con la historia del prohibicionismo norteamericano, primero con la prohibición del opio a principios del Siglo XX y luego con la prohibición del alcohol en la primera mitad de ese mismo siglo.³⁹ En esos momentos, la discusión estaba dada primordialmente en el seno de las Comisiones de lucha contra el crimen, el FBI (Federal Bureau of Investigation), y el Congreso de los Estados Unidos. En este escenario no existió un concepto definido, la nomenclatura variaba entre: mafia, sindicatos del crimen, crimen organizado, relacionándole con la condición étnica italiana que era la ascendencia mayoritaria de quienes violaban la prohibición.⁴⁰ Es importante plantear

³⁹ Durante los primeros años del Siglo XX, en la costa este de los Estados Unidos hubo una disputa entre dos grupos delictivos, por un lado estaba la “mano blanca” y por otra la “mano negra”, la primera integrada principalmente por irlandeses y la segunda por sicilianos; ambos peleaban por el control territorial, los sicilianos fueron quienes lo tomaron finalmente. Un elemento que es indispensable para entender la relación entre el prohibicionismo y la ganancia económica que la clandestinidad genera, es la aprobación de lo que se conoció como el acta Volstead en octubre de 1919, esta es la ley por la que se prohíbe la fabricación, venta y consumo de bebidas alcohólicas con un volúmen mayor al 5%, la Ley fue vetada por el Presidente Wilson pero el veto fue superado en el Congreso y la Ley entró en vigor; no obstante, los costos del cumplimiento de la Ley y la violencia que se desarrollaba alrededor del consumo clandestino de alcohol, tuvo como consecuencia su derogación a principios de los treinta. Lejos de los elementos contextuales, la propia ley no castiga la fabricación casera; es decir, las personas podrían intoxicarse con alcohol casero, pero no con el comercial; tampoco castigaba el consumo o lo trataba como un problema de salud. Véase <https://www.docsteach.org/documents/document/volstead-act>. Consultado el 20 de junio de 2022.

⁴⁰ En la mayor parte de la literatura revisada para este apartado, los autores coinciden en el origen. Véase Antonio Pérez Flores, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, CIESAS, México, 2009, p. 72.

que, si bien es cierto, el término de delincuencia organizada tiene un origen en los Estados Unidos, el término mafia se utilizó en Italia desde finales del siglo XIX.⁴¹

En este apartado, a diferencia del precedente, mi interés radica en identificar el horizonte de enunciación y la conformación de principios dominantes, en el que se da cabida al concepto de delincuencia organizada, con el fin de clarificar la posición de los Estados Unidos y la dispersión del concepto a lo largo de diversos países en los cinco continentes. No obstante, centraré la investigación en tres ejes geográficos que son escenarios vitales para identificar la evolución de este horizonte en el que la concepción de “el crimen organizado” fue planteado: Estados Unidos, Italia y México.

La finalidad no es entonces verificar dónde nace el crimen organizado, sino donde se crea la idea, la noción del crimen organizado y, si esto fuera posible, clarificar los discursos dominantes. Paralelamente intentaré revisar la construcción del concepto-problema de la delincuencia organizada y su correspondencia con las construcciones discursivas de las organizaciones criminales.

En los Estados Unidos, al final de la guerra de los castellamarenses cerca de 1931, Salvatore Maranzano organizó una reunión para informar que dividiría Nueva York entre cinco familias, cada familia estaría a cargo de un “general romano”, las familias tendrían influencia recíproca y todas ellas debían responderle a un César, por supuesto el propio Maranzano; así se forman las familias Bonano; Lucchese; Luciano, que poco después se transformaría en la familia Genovese; Gambino y Colombo.⁴²

Las familias en mayor o menor medida estaban involucradas en la creación de sindicatos relacionados con la transportación interestatal o el almacenaje de mercancía; juegos y apuestas en casinos; tráfico de estupefacientes; extorsión; secuestro; corrupción de funcionarios gubernamentales; falsificación de diversos tipos de documentos y dinero; blanqueo de recursos, entre otras actividades.

En 1950 el Senado Estadounidense creó un comité especial para investigar las sociedades criminales en el comercio interestatal; ciertamente estas fueron las primeras audiencias

⁴¹ Agustín Celis Sánchez, *Historia del crimen organizado. Los mafiosos y narcotraficantes más conocidos*, Libsa, España, 2009. p.9.

⁴² Ibidem, pp. 86-87.

respecto de crimen organizado. La mayor parte de los insumos documentales y de información con los que la comisión trabajó, provinieron de los fiscales y otras comisiones, encargadas de analizar este tipo de delincuencia. Un dato que puede darnos una idea de la importancia que tuvo el trabajo de este comité fue que el Presidente Truman firmó una orden ejecutiva que otorgó facultad al comité para examinar las declaraciones de impuestos de los testigos. Las audiencias revelaron las relaciones entre el crimen y la política tanto a nivel local como nacional.⁴³

Muy probablemente las investigaciones de las fiscalías y policías locales proveyeron de información, pero solo se procesaba a algunos “soldados” de las familias. Incluso Edgar Hoover, el Director del FBI (Federal Bureau of Investigation), era reticente a reconocer una mafia italo-americana y fue un crítico de la concepción de organizaciones criminales. Considero que la omisión de Hoover fue tan determinante que hasta la década de los setenta el FBI proporcionó información que, en conjunto con la conocida por las fiscalías, hizo posible la integración de un documento como la *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (RICO).

En 1970 en los Estados Unidos el Congreso norteamericano aprobó lo que se conoció como la Ley *Racketeer Influenced and Corrupt Act* (RICO),⁴⁴ que buscaba procesar judicialmente a organizaciones corruptas y la influencia que en ellas tenía el crimen. Se sancionaba tanto actos como amenazas que involucrasen asesinatos, secuestros, juegos, incendios provocados, robos, sobornos, extorsiones o falsificaciones, y se hacía un distingo de delitos graves cuando se trataba de malversación de fondos o pagos ilegales de fondos de asistencia o pensiones, fraudes, en una gama muy amplia; obtención ilegal de documentos migratorios ya fueran cartas de ciudadanía, nacionalización o naturalización, visas o pasaportes; obstrucción de justicia; actividades que pongan en peligro a testigos, víctimas o informantes; peonaje o esclavitud de personas o explotación sexual de niños; negocios ilegales de juegos de azar o la transportación interestatal de parafernalia para apuestas; blanqueo de o realización de transacciones que provengan de bienes derivados de acciones ilícitas; robo y

⁴³ Véase. [Comité Kefauver \(Crimen Organizado en el Comercio Interestatal\), 1950-1951 - Audiencias e informes históricos del Comité del Congreso - Guías de investigación en la Biblioteca Pública de Boston \(bpl.org\)](#). Consultado el 21 de junio de 2022.

⁴⁴ Véase. [Ley de Organizaciones Corruptas e Influenciadas por el Crimen Organizado \(RICO\) | Nolo](#). Consultado el 17 de junio del 2022.

tráfico de vehículos o sus partes; infracción a los derechos de autor y tráfico en relación a los mismos o de marcas registradas y propiedad intelectual; además del tráfico de armas químicas, biológicas y nucleares, entre otras.

Es evidente que la mayor parte de los delitos y agravantes que integraron la Ley RICO estuvieron dirigidas a perseguir las actividades de la mafia italo-americana. Durante la década de los setenta, miembros del FBI participaron infiltrados en la mayor parte de las familias. La información que estos agentes proporcionaron, además de aquellos miembros de las familias que rompieron la omertà, lograron que, a inicios de los ochenta, al menos tres de los generales de las 5 familias terminaran en la cárcel.

La Ley RICO no solo fue útil para juzgar a miembros de la Mafia en los Estados Unidos; también se utilizó en contra de la industria del tabaco y para limitar la actividad de algunas instituciones financieras cuya actividad financiera puso en aprietos una parte de la economía norteamericana. Algunos de los hombres procesados por esta ley también se vieron favorecidos por sus beneficios preliberacionales al colaborar con las autoridades jurisdiccionales.

Es indispensable señalar que las amenazas a las que la Ley RICO buscaba hacer frente, se dieron en el contexto norteamericano; la Mafia americana estaba relacionada con la Mafia italiana; no obstante, en las fuentes consultadas parece que ambas gozaban de total autonomía una de la otra, a pesar de que la italiana solía asesorar a la norteamericana.

La Ley RICO formó parte fundamental de las modificaciones a otras legislaciones en países del mundo; funcionó como ejemplo en Latinoamérica y Europa en la construcción de nuevos marcos normativos y de operación gubernamental. Sospecho que su implementación en estas otras latitudes, en parte respondió a las presiones norteamericanas para controlar los tráficos de bienes que ese país clasificó como clandestinos, lease narcotráfico; no obstante, esos tráficos no eran perjudiciales para los países latinoamericanos, países como Colombia, Bolivia, Venezuela, Perú, por mencionar algunos, consumían la hoja de coca de manera natural para mitigar los efectos de la altura, por ejemplo. En ese sentido, la cocaína no era una amenaza para los Estados en Latinoamérica, solo lo era para Estados Unidos y su consumo excesivo.

Las amenazas que se cernían en Latinoamérica se ubicaron y se ubican en estancos diversos a los norteamericanos; el interés de los norteamericanos implicó condicionar los apoyos económicos a Latinoamérica si estos no implementaban acciones contra la producción y tráfico de estupefacientes como Marihuana y Cocaína; así buena parte de Latinoamérica respondió a las necesidades e intereses norteamericanos que, irónicamente, habían sido clasificados como ilegales.

Una parte de las discusiones académicas solía reseñar los problemas de “exportar” la idea de una delincuencia que se organizaba y que corrompía las instituciones gubernamentales.

Desde la perspectiva académica se fueron decantando al menos tres corrientes en torno al crimen organizado: una que mira a las estructuras criminales desde su ámbito organizacional, otra que lo analizaron desde una perspectiva clientelar, y una tercera centra su trabajo en el aspecto criminal y su estrecha relación con el factor económico. Dentro de estas corrientes existen dos voces que parecen concretar el principio de autoridad. Peter Lupsha considera que el crimen organizado es una actividad que desarrolla roles especializados, patrones de interacción, esferas de responsabilidad y rendición de cuentas, que tienen una continuidad en el tiempo y que involucran una variedad de esfuerzos lícitos e ilícitos, que involucran el uso de grandes montos de capital, socios y no socios, la corrupción de funcionarios públicos; está dirigida a la mayor acumulación de capital libre de impuestos y bienes de valor que luego se procesan a través de “frentes” legítimos y lavado de sus ganancias.⁴⁵

Lupsha considera que la delincuencia organizada atraviesa por etapas: una primera, la predatoria, implica un dominio territorial y se encuentra subordinado al poder político y económico. La segunda, parasitaria, en la que el grupo ha desarrollado interacciones de corrupción con los poderes legítimos, se consolida con capacidad de intermediación para satisfacer la necesidad de diversos grupos sociales para recibir bienes ilícitos. La tercera es una etapa simbiótica en la que las organizaciones criminales crean una especie de estado dentro del Estado; de cierta manera, las condiciones han cambiado y los poderes económicos y políticos se encuentran infiltrados en un grado más que significativo por la delincuencia.⁴⁶

⁴⁵ <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-marco-conceptual/>. Consultado en julio de 2022.

⁴⁶ Ibidem.

La visión de Bailey y Godson tiene muchos puntos de encuentro con la planteada por Lupsha; para los primeros, el crimen organizado opera en un periodo, no se trata de individuos que se juntan para uno o dos trabajos y luego se desbandan. Poseen una estructura de jefes identificables con jerarquía y división del trabajo; la jerarquía puede ser piramidal y centralizada, en ocasiones los grupos pueden operar con cierto grado de relación entre ellos o con pactos de no agresión. El objetivo principal es medrar con actividades ilícitas, en las que usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades o rivales, así como disciplinar a sus integrantes.⁴⁷

Lupsha pone menos énfasis en la posición que el Estado juega en este segmento, y cuando eso sucede, parecería que la criminalidad va trascendiendo el poder del Estado en términos de control, como se ha visto en los casos de México, Colombia y una parte de Italia. El análisis del papel del Estado-Nación es muy importante; con el paso de los años la globalización comercial y tecnológica también acarreará beneficios para las redes criminales, lo que implicará una estructura que rebasará a los Estados Nación creando nuevas estructuras de interacción, incluso entre Estados.

Italia representa uno de los horizontes de enunciación para la conformación de una noción de delincuencia organizada. La estructura de la mafia en Sicilia⁴⁸ pudo conocerse con mayor veracidad en la década de los 80 como consecuencia de la segunda guerra de la mafia.⁴⁹ Esta

⁴⁷ Véase John Baily Et al. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000. p.19.

⁴⁸ Muy probablemente la mafia Siciliana surge en el Siglo XIX, la falta de confianza en ciertas zonas de Sicilia y la condición privilegiada que tenía la *fe privada* por sobre la *fe pública*, fueron acrecentando la necesidad de protección, esta no solo se desahogó a partir de la violencia sino de la colaboración de notarios, abogados y sacerdotes, convirtiéndose en un bloque autónomo. En algunas de las propuestas de establecer el nacimiento y desarrollo de la mafia, se identificó a los *gabelloti* como parte de la mafia, recientemente algunos análisis más profundos han planteado la diferencia entre ambos, los *gabelloti* se corresponden con el poder terrateniente; mientras que los miembros de la mafia no reponen a un solo interés y su protección puede darse a diversas personas e implica la facilitación de diversos servicios. Durante finales del Siglo XIX se pueden identificar diversos movimientos que tendían a la protección, los *Mulini*, que funcionaban como un cartel que controlaba la oferta de el servicio de los molinos, los *Stoppaglieri*, los *Fratellanza*, los *Fratuzzi*, estas organizaciones protegían los intereses de gremios, grupos rurales o empresariales. Véase, Diego Gambetta, *La mafia siciliana*, FCE, México, 2007. pp. 135-173.

⁴⁹ Esta guerra inicia en los años setenta, cuando algunas familias ven sus fortunas crecer gracias al tráfico de estupefaciente. Véase, Giovanni Falcone, *Cose di Cosa Nostra*, Fabbri editori- Corriere della Sera, Italia, 1991, p. 106.

se agrupa en familias o firmas pero el número de éstas no es coincidente en las fuentes consultadas;⁵⁰ no obstante, su estructura y relaciones podrían ser más esclarecedoras para efecto de identificar el concepto-problema de delincuencia organizada que se gesta en Italia. Las familias pueden generar alianzas e incluso agruparse, las pequeñas se congregan con aquellas más grandes, también se puede identificar distintas formas de cooperación. A su vez las familias estaban formadas por hombres de honor y por soldados u *operai*, el jefe de la familia era un *capo famiglia* o *representante*, quien es elegido por los hombres de honor, el *capo famiglia* designa a un *vice-capo* y a un *consigliere*. Las Commissioni estaban integradas por los *capi mandamento*, cada uno representaba a tres familias contiguas; el capo de diversas familias de una misma provincia nomina al capo de toda la provincia como representante provincial; con excepción de Palermo en donde muchas familias coexistían en un mismo territorio y son controladas por un *capo mandamento*, miembro de la Commissione Provinciale;⁵¹ las Commissioni estaban encabezadas por un *representante regionale* o *segretario* y se encargaban de resolver los conflictos entre diversas familias y sus jefes; posteriormente empezaron a regular las actividades de las familias, también se encargaban de otorgar la autorización para el uso de la violencia dentro de su territorio. Existían también ciertas reglas para pertenecer a una familia: no se debía tener o haber tenido relación alguna con jueces, policías o que se perteneciera a una logia; los hombres de honor debían llevar un vida familiar ejemplar y las mentiras al interior de la familia no estaban permitidas, era mejor guardar silencio; la omerità era una regla que protegía a las familias, sobre todo de la justicia; sin embargo, estas reglas tenían ciertos criterios de aplicación o de excepción que dependían de a quien se le aplicarían.⁵²

La mayor parte de la información a la que se tiene acceso proviene principalmente de lo que se conoce como los maxijuicios y de las declaraciones de uno de los miembros de las familias italianas que proporcionó información de la estructura de las familias, Tommaso Buscetta. Durante años este hombre negó pertenecer a la mafia; algunos autores consideran que es porque Buscetta y sus pares se reconocen como hombres de honor y a su vez pertenecientes a la *cosa nostra* y no a la mafia. No obstante, me parece que es una percepción que no toma

⁵⁰ Gambetta reporta, citando un informe de los Carabinieri de 1987, que existían 105 firmas o familias, 18 en Palermo. Véase, *Ibidem*, p. 180. Mientras que Calvi enlista 20 familias. Véase Fabrizio Calvi, *El misterio de la mafia. La organización al descubierto*, Gedisa, Barcelona, España, 2004. pp. 32-35.

⁵¹ Véase, Giovanni Falcone, *Op. Cit.*, p. 101.

⁵² Diego, Gambetta, *Op., Cit.*, pp. 174-214.

en cuenta para su elaboración la condición de la *omerità* y el reconocimiento por parte de los *pentiti* de su relación con el poder para prestar sus servicios y la necesidad de la violencia como un medio de proteger su *status*.

La identificación de las familias y sus intrincadas relaciones resulta una labor inasequible, reseñaré solo aquellas cuyo papel fue relevante en este periodo y para los intereses de la investigación: La familia *Ciaculli*, dirigida por los Greco, de entre los *capo di familia* se encontraba: Michele Greco que después dirigiría a la "Cúpula" y Pino Greco, este último conocido por ser un asesino muy violento; *Corso dei Mille* fue dirigida por Filippo Marchese quien era uno de los *capii* más violentos, en la década de los ochenta; *Palermo Centro* a la muerte de Ignazio Gnoffo en los sesenta, el poder lo asumió Giovanni Corallo; *Porta Nuova* en la década de los sesenta la encabezaba Giuseppe Caló, a esta familia pertenece Tommaso Buscetta; *Santa María di Gesù*, dirigida por Stefano Bontate, después de su muerte en los ochenta se designaron dos regentes, Pietro Lo Jacomo y uno de los hermanos Pullarà; *Paso di Rigano* dirigida por Salvatore Inzerillo, esta familia era aliada de Santa María di Gesù e Inzerillo era fiel a Botante, ambos fueron asesinados por los corleoneses, de entre los miembros más conocidos eran los hermanos Di Maggio; *San Lorenzo* los Pedone padre e hijo dirigen la familia; *Partanna* encabezada por Rosario Riccobono quien se había aliado con los corleoneses en la guerra de la década de los ochenta; *Bagheria-Villalbate-Casteldaccia* encabezada por miembros de la familia de Michele Greco; *Corleone* dirigida por Luciano Leggio y mientras se encontraba en la cárcel eran Bernardo Provenzano y Salvatore Riina quienes ejecutaban sus órdenes, incluso lo representaban en las reuniones de la cúpula.⁵³

Las funciones de estas familias eran variadas, el cobro de impuestos era una de ellas; en Sicilia hasta mediados de la década de los ochenta los impuestos eran recaudados por una empresa privada dirigida por los Salvo, al parecer miembros de la familia Salemi, quienes obtenían una comisión del 10% de lo recaudado. El gobierno siciliano financiaba con recursos públicos a la mafia hasta 1984 cuando la recaudación fiscal se convirtió en una función pública.⁵⁴

⁵³ Véase, Fabrizio Calvi, Op. Cit., p. 32-35.

⁵⁴ Véase, Diego Gambetta, Op. Cit., pp. 269-272. Se corrobora esta información en el texto de FORGIONE, Francesco, *Mafia Export. Como la 'Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo*, Anagrama, Barcelona, 2010. p. 41.

La mayor parte de los negocios estaban sujetos al pago de protección a favor de la familia que dominaba un territorio o la ejecución de acciones que favorecieran o resolvieran conflictos a favor de los clientes. El pago por estos servicios podría hacerse en especie (abastecerse en negocios de la familia o con trabajo por poner un par de ejemplos) o en efectivo; generalmente, los hombres de honor con relaciones de amistad estaban exentos, los otros podrían hacer regalos. El periodo del servicio podía ser negociado y la frecuencia con la que la familia debe intervenir también. No obstante, la condición de los clientes resulta relevante: si el negocio es legal, es generalmente más riesgoso en tanto existe la posibilidad de recurrir a la protección del sistema normativo; aquellos clientes económicamente más poderosos solían no ser tan fáciles de satisfacer. Los servicios de resolución de conflictos podían ir desde asegurarse el abastecimiento de materiales en una construcción, hasta evitar problemas sindicales. La solución de conflictos atravesaba por una estrecha relación con políticos, quienes también en ocasiones requerían de la resolución de conflictos.

Entre los políticos vinculados con la mafia o parte de ella se puede ubicar a: Pino Trapani, parte del Consejo Municipal de Palermo y miembro de la familia de Porta Nova; Onorevole Calogero Volpe miembro del Parlamento y hombre de honor de Caltanissetta; otros como Salvo Lima, ex Alcalde de Palermo, Diputado del Parlamento Europeo y parte del grupo político Giulio Andreotti, así como Vito Ciancimino, otro Ex Alcalde de Palermo a ambos se les relaciona con Botade y con Riina; Calogero Mannino ex Ministro de Cultura en el periodo de Andreotti, fue padrino de la boda del hijo de Leonardo Caruana, jefe de Siciliana.⁵⁵ Parece que desde hace tiempo algunas de las familias de la mafia habían financiado, o se encargaban de asegurar votos para, al menos las campañas electorales locales y regionales de su interés.

El control territorial que la mafia tenía en los espacios geográficos que ocupaban, permitía una especie de vigilancia, que lo mismo proveía de información que, en el caso de la microcriminalidad, se encargaba de robos menores. En más de una ocasión sucedió que una familia extorsionaba a un empresario que era protegido por otra familia, lo que provocó la necesidad de un acuerdo para decidir conjuntamente a que ricos comerciantes u hombres de negocios se extorsionaría. El secuestro ya era una fuente importante de recursos para algunas familias de la mafia; no obstante, la Comisión decidió prohibir la ejecución de más secuestros, porque dejaba, no solo en los clientes, sino en la mayoría de la población, una huella de hostilidad muy drástica. Es importante considerar que la familia de Corleone,

⁵⁵ Diego Gambetta, Op.Cit., pp. 301-302

específicamente Totò Riina, había utilizado el secuestro para disminuir el poder de familias que consideraba enemigas como la de *Santa María di Gesù, Porta Nova o Passo di Rigano*.⁵⁶

Las actividades de extorsión y la protección a cargo de la *Cosa Nostra* no estuvieron exentas de conflictos y de violencia, generada entre familias; si bien cierto para que las personas pagaran las extorsiones o la protección, las familias encargadas de ese territorio provocaban daños en las propiedades, que podían ser: incendios, robos, etc.; en otras ocasiones como ya se describió, esa violencia podría ser propiciada por una familia contraria en el territorio de otra para desprestigiarla.

Justo a finales de los setenta y principios de los ochenta, algunas de las familias sicilianas ya traficaban con heroína, modificación química de la morfina y de la cual ya existían laboratorios en una cuantía considerable en algunas de las villas sicilianas que pertenecían a los capos de familia, lo cual a todas luces parecía imprudente, algunos de esos laboratorios fueron trasladados a fincas cercanas, cuya pertenencia era de personas de confianza de la mafia. La producción de heroína no era un negocio exclusivo de una familia, pero quizá se conozca más el tráfico de heroína de las familias *Santa María di Gesù, Corleone y Ciaculli*.

Salvatore Contorno era miembro de la familia de Santa María di Gesù y hombre de confianza del *capo famiglia* Stefano Bontate. Contorno era proveedor de heroína de mayoristas en el mercado de Milán. En el caso de la familia Ciaculli, existía un laboratorio en Fondo Favarella el lugar que Michele Greco, *capo famiglia*, utilizaba para hacer las reuniones de la *Commisionne*; en Bagheria se ubicaba otro laboratorio; la mayor parte de la heroína era enviada hacia los Estados Unidos. La droga era transportada por hombres de honor a Norte América y entraba al Aeropuerto John F. Kennedy en Nueva York que era controlado por las familias Lucchese y Gambino.⁵⁷ Mientras que Gaetano Badalamenti traficaba estupefacientes a Detroit.⁵⁸ Lo que hizo evidente la relación internacional que empezaba a gestarse.

Es posible que existan tres antecedentes determinantes para el desencadenamiento de la segunda guerra de la mafia: uno de ellos es el tráfico de estupefacientes que implicó la creación de fortunas considerables entre algunas familias; el segundo, se estructura a partir de los conflictos de competencia que cuestionaban la hegemonía palermitana y que fue

⁵⁶ Ibidem. pp. 292-296.

⁵⁷ Véase, Fabrizio Calvi, Op. Cit., p. 126-131.

⁵⁸ Giovanni Falcone, Op. Cit., p. 106.

capitalizada por los corleonense con miras a establecer su supremacía, eliminando a todos aquellos que les eran opositos; estos dos antecedentes deben ser leídos en función de un tercero que existió en años de conflictos entre las familias, por territorios y competencias.⁵⁹ Una forma de narrar la guerra era a partir de los muertos que no solo pertenecían a la mafia, sino también al Gobierno, sobre todo al sistema policial y al de procuración de justicia. En ambos casos cada persona muerta fuera o dentro de las decisiones de la Commission eran la representación de un poder en dos sentidos: uno con la intención de ser hegemónico y el otro con ánimo defensivo o de venganza.

En 1981 Stefano Botante es muerto en una emboscada, en ese mismo año asesinan a Salvatore Inzerillo *capo familia* de *Passo di Rigano*, aliado de Botante; son desaparecidos: Girolamo Teresi, sucesor de Botante; Giuseppe di Franco, ex guardaespaldas de Botante y Ángel y Salvatore Federico, pequeños empresarios aliados de la familia de Santa María di Gesù; también asesinan a Emanuele d' Agostino, quien, junto con Salvatore Contorno decidieron no asistir a la emboscada donde desaparecieron Teresi, Di Franco y los hermanos Federico; Giuseppe Inzerillo y su amigo, también fueron asesinados, tenían 17 años. Al no poder asesinar a Contorno asesinaron a una parte de su familia: su tío Gaetano Mandalá; al cuñado de su suegra, Salvatore Corsino; su primo, Francesco Mandalá; al hijo de su primo Pietro Mandalá y al esposo de una prima, Callogero Bellini.⁶⁰ También asesinaron a Carmelo Lo Jacomo. Pero no solo asesinaron a miembros de la familia de Contorno, en su búsqueda asesinaban a todo aquel que le habría prestado ayuda, fue el caso de Rodolfo Buscemi y Matteo Rizzutto, el primero albañil y el segundo extorsionista; Antonio Migliore, otro extorsionista.⁶¹ No hay intento de que este listado sea exhaustivo, quizá solo demostrativo de la violencia que esta segunda guerra desató.

En Italia y específicamente en Sicilia es conocido el desprecio que la mafia tiene para con el Estado, es fácil ubicar las anécdotas sarcásticas que se han encontrado en los textos que analizan a la mafia siciliana, incluso la muerte de miembros de la policía o de la procuración

⁵⁹ Ibidem, pp. 106-108.

⁶⁰ Fabrizio Calvi, Op. Cit., pp. 101-119.

⁶¹ Ibidem, pp. 158-168.

de justicia eran menospreciadas por los miembros de la mafia e incluso es visto como un acto de demostración de fuerza, de poder, frente a otro que es visto como ineficiente.⁶²

En el listado de algunos de los miembros del Estado asesinados por la mafia, en el periodo cercano a la segunda guerra de la mafia podemos enunciar a: Boris Giuliano, lo asesinan en julio de 1979 era Jefe de la Policía de Palermo; Cesare Terranova Juez de Instrucción en la Fiscalía de Palermo es asesinado en septiembre del 79; Piersanti Mattarella, Presidente del Gobierno Regional de Sicilia es asesinado en enero de 1980; Emanuele Basile, es capitán de Carabinieri, asesinado en mayo de 1980;⁶³ Gaetano Costa es asesinado en agosto de 1980; Carlo Alberto Dalla Chiesa, Prefecto de Palermo, asesinado con su esposa en septiembre de 1982; Rocco Chinici, Fiscal Antimafia es asesinado en julio de 1983; Beppe Montana, Commissario, Squadra Mobile di Palermo es asesinado en julio de 1985; Antonino Ninni Cassará, Vicequestore aggiunto, Squadra Mobile Di Palermo, asesinado en agosto de 1985.⁶⁴

Si bien es cierto, parece que los corleoneses, suponían que la guerra acabaría con la eliminación de aquellos hostiles a su supremacía,⁶⁵ la violencia de esta segunda guerra de la mafia, atrajo la atención y la ocupación del sistema de Procuración de Justicia, de la Policía de Sicilia y tangencialmente la de Roma; las primeras fueron a fondo en la investigación de la mafia lo que les permitió conocer su estructura, mecanismos de intervención, el modo de pensar y el uso de un lenguaje lleno de simbologías. La omertà había sido rota de forma trascendental por Tommaso Buscetta y en conjunto con otros pentiti, habían logrado sacar a la mafia de la clandestinidad.

El sistema de justicia siciliano había logrado crear un método para dar un golpe estratégico a una parte de la mafia que había sobrevivido a la guerra, a mediados de la década de los ochenta se efectuaron lo que se conoció como los maxiprocesos; en ellos se habían llevado a juicio a 475 imputados inicialmente; después de 349 audiencias celebradas en la Corte en pleno de Palermo; 346 miembros de la mafia habían sido condenados y 114 acusados habían sido absueltos. La primera instancia casi llevó dos años, por lo que los jueces debían trabajar contra el tiempo antes que las reglas procesales para excarcelación tuvieran que ser

⁶² Giovanni Falcone, Op. Cit., pp. 103-106.

⁶³ Fabrizio Calvi, Op. Cit., pp. 90-91.

⁶⁴ Giovanni Falcone, Op. Cit., p. 36.

⁶⁵ Ibidem, p. 108.

aplicadas. El proceso de apelación se inició en 1987 y las sentencias de primera instancia fueron confirmadas y por tanto quedaban firmes.⁶⁶

En tanto, Sicilia se encontraba envuelta en un alto nivel de violencia y asesinatos de mafiosos, gobernantes, policías y jueces, impulsados por los corleoneses que habían declarado la guerra, ahora contra el Estado, volviéndose un foco de atención mundial, provocando la reacción represiva del gobierno siciliano; así Los maxijuicios y la guerra de la mafia habían puesto una marca en la espalda de la Mafia y su decadencia estaba cercana, o por lo menos un *in pase*.

También en el sur italiano se desarrollaron la Camorra napolitana y la 'Ndrangheta calabresa, que en Italia se le llama también mafia, no tienen las mismas características estructurales; es decir, no tienen la forma unitaria de la mafia siciliana, o su jerarquización y su compartamentación.

La 'Ndrangheta se integra primordialmente en forma familiar, se ocupa del secuestro de personas fuera de Calabria y los rehenes son llevados al Aspromonte; también controlan la contratación y subcontratación; la imposición de sobornos y el tráfico de drogas.⁶⁷ Ya en la década de los noventa la 'Ndrangheta creó una organización con dos estructuras: uno que se encarga de la provisión, tráfico y distribución de droga y otro procedimiento paralelo que atiende a las finanzas y que implica negocios legales para el lavado de dinero.⁶⁸

Por su parte la Camorra es un conglomerado de organizaciones locales con características horizontales, y la intención es el control de las actividades ilegales en Campania. En este periodo se conocían dos ejes de poder, por un lado Raffaele Cutolo y por otro la Nueva Famiglia.⁶⁹ Parece que la presión que se ejerció logró disminuir significativamente el poder de la Camorra, no obstante, sigue siendo peligrosa. Ya más cercanos los noventa, es conocido que tanto la mafia como la Camorra cobran por protección sin otorgarla y los comerciantes en Campania deben pagar dos o tres veces a diversos grupos.

⁶⁶ Véase. www.fondazionealfalcone.org. Consultada el 27 de diciembre de 2022.

⁶⁷ Giovanni Falcone, Op. Cit., p. 109.

⁶⁸ Francesco Forgione, Op. Cit., p. 74.

⁶⁹ Giovanni Falcone, Op. Cit., p. 110.

La década de los noventa se caracterizó por la creación de nuevos mercados sobre todo el comercio de la cocaína con cárteles colombianos y venezolanos primordialmente y una mayor difusión sobre la Camorra y la 'Ndrangheta que si bien se conocían desde la década de los setenta no habían sido el foco de la atención y por último la guerra que la mafia había declarado al Estado Italiano.

Al igual que las décadas de los setentas y los ochentas la mayor parte de la información a la que se tiene acceso es aquella que procede de las investigaciones judiciales. Paralelamente, las complejas relaciones familiares que se desarrollan entre los miembros de mafia, Camorra y 'Ndrangheta dificultan aún más establecer una imagen completa de este periodo.

Es importante considerar que la información proviene de procesos judiciales están integrados por las declaraciones de los Pentiti, si bien es cierto existe una condición de decir la verdad entre hombres de honor, esta palabra también esta influida por un deseo de ajuste de cuentas o venganza. Muchas de las reglas de la mafia se desestructuraron con la segunda guerra y la omertà fue rota con los maxijuicios; por lo que lo dicho en los procesos judiciales nos permite conocer con mayor profundidad las reglas de la mafia y sus relaciones internas y externas, paralelamente fue necesario crear una estructura judicial y de gestión pública que permitiese eliminar su poder y la violencia que producía.

Desde Sicilia se comenzaron a estructurar redes de tráfico de drogas de una mayor dimensión para traficar cocaína desde Colombia; en las intervenciones telefónicas se hablaba de un cargamento de mil a tres mil kilos; la negociación estuvo a cargo de Salvatore Miceli, miembro de la mafia siciliana; sin embargo los decomisos de droga y recursos a la Mafia los obligaron a tener socios financieros y estos provinieron de una familia de la 'Ndrangheta formada por las 'Ndrine de Marando, Trimboli y Barbaro.

Dentro de las 'Ndrine más influyentes estaba la de Paltí, su quehacer principal era el tráfico de drogas, la dirigía Roberto Pannunzi, en colaboración con el grupo de los Sergi, entre los miembros conocidos de ella se encontraban: Giovanni Bruzzaniti, Paolo Sergi, Michele Barbaro y Giuseppe Romeo. Habilitaron un laboratorio en la zona de Valle Imagna en la parte baja de los Alpes de Bérgamo, en el refinaban morfina proveniente de Marsella, para convertirla en heroína blanca, que se utilizaba como mercancía de intercambio con los traficantes colombianos, para ello Pannunzi contaba con una aeronave para tráfico

intercontinental. Desde Roma Stefano De Pascale se ocupa de la estrategia operativa, el lavado de dinero y el pago a los proveedores de droga.⁷⁰

Al igual que la mafia siciliana, los miembros de la 'Ndrangheta debían ser cuidadosos del lenguaje y en los métodos de comunicación; sus líneas de teléfono se encontraban intervenidas por la policía, se comunicaban mediante teléfonos públicos y nunca usan nombres o direcciones.

La asociación entre 'Ndrangheta y mafia siciliana para traer toneladas de cocaína desde Colombia implicó que la mafia sería quien se encargaría de la logística del traslado desde Sur América hasta Sicilia y la 'Ndrine se encargaría de la negociación y de poner su prestigio ante los colombianos, con quienes ya habían traficado cargamentos desde finales de los ochenta y los noventa. En otras ocasiones los colombianos ponían la mercancía en el sur italiano y la mafia se hacía cargo del rescate de la cocaína, en una ocasión el barco se hundió en las costas de Perú perdiéndose una tonelada de cocaína; en otra ocasión no llegaron quienes debían desembarcar la cocaína en un puerto del sur italiano, la credibilidad de la mafia estaba en entredicho. La capacidad y los recursos estaban del lado de la 'Ndrangheta por tanto las pérdidas no eran equitativas.⁷¹

La relaciones entre ciertas 'Ndrine y grupos venezolanos en Venezuela eran importantes desde finales de los ochenta, Aldo Micciché es un hombre muy relevante en la 'ndrine dirigida por los Piromalli, en la década de los noventa estaba dirigida por Antonio Piromalli, esta será la primer 'Ndrine en constituirse en una organización que privilegia la parte económica y empresarial y aunque tiene un brazo violento este se encuentra separado de su sistema empresarial. Las redes políticas de esta 'Ndrine eran importantes tanto en Venezuela como en Italia a través de miembros importantes de la democracia cristiana, entre ellos se encontró al entonces Ministro de Sanidad, Ugo Di Martino, quien también se encontraba entre las listas de candidatos de Berlusconi; el senador Dell'Ultri y Gioacchino Arcidiacono, primo de Antonio Piromalli estos dos últimos colaboran en la intención de nombrar a Antonio cónsul y adquirir inmunidad diplomática.⁷²

⁷⁰ Francesco Forgione, Op. Cit., pp. 54-59.

⁷¹ Ibidem, pp. 66-73.

⁷² Ibidem, pp. 81-92.

Uno de los mayores traficantes de la 'Ndrangheta es Santo Maesano, de las familias Maesano-Paviglianiti, sus relaciones económicas se extienden a Milán, España, Suiza, Venezuela y Colombia, traficaban con droga y armas; la droga era traída de Colombia y Venezuela y entraba a puertos españoles para después ser distribuida principalmente en Milán, los recursos eran lavados en sistemas bancarios Suizos. Vincenzo Romeo es el hombre de confianza de Maesano. Mesano es detenido en varias ocasiones, pero es puesto en libertad o escapa de las mismas hasta que es extraditado a Italia a principios de el S. XXI. Por su parte Romeo también es detenido⁷³

Durante las investigaciones a la mafia se podía reconocer el profundo sentido de pertenencia que la mayor parte de sus miembros tenían para con su territorio; no obstante, las nuevas generaciones de mafia, Camorra y 'Ndrangheta identificaban la importancia del control territorial como base de operaciones; no obstante, se habían ramificado a través de estrategias migratorias, lo mismo en Canadá que en Alemania, donde se arraigaron organizaciones estructuradas como bases logísticas de redes de transporte y desembarco. El Rin servía como "frontera a dos clanes, la parte de Kaarst era controlada por los Nirta-Strangio y la zona de Duisburgo por los Pelle-Vottari-Romeo.⁷⁴

Las redes para el tráfico de drogas y de armas se desarrollaron a partir del establecimiento de empresas de servicios, restaurantes y pizzerías, estos establecimientos fueron la base logística para el tráfico y distribución de armas y drogas; generalmente administradas por miembros del clan que funcionaban como testaferros, por lo que estos establecimientos servían para el lavado de dinero. Es el caso de una pizzería en Kaarst, cuyo funcionamiento era la base de operaciones del clan Nirta-Strangio, encabezada por Giovanni Strangio. En Duisburgo existía otra pizzería llamada Da Bruno a cargo de Sebastiano Strangio. Las redes del Clan Nirta-Strangio se relacionaron con otras organizaciones palermitanas, por ejemplo: en Erfurt, Domenico di Giorgi, un empresario de la industria hotelera se asoció con Spartaco Pitanti; quien ya había sido procesado por tráfico de drogas en Alemania y aún conservaba contactos con Ucrania, Chile y Brasil; Pitanti estaba asociado al clan Sebastiano-Romeo de San Luca.⁷⁵

⁷³ Ibidem, pp. 111-124.

⁷⁴ Ibidem, p. 134.

⁷⁵ Ibidem, pp. 136-140.

En este punto en la década de los 90 identifico tres condiciones que impulsan la expansión del mercado ilegal: la reunificación alemana, la apertura del espacio Schengen y la persecución de la mafia en Italia. En este proceso se puede reconocer la influencia de Corigliano como parte de la 'Ndrangheta, se identificaron dos nombres importantes en este periodo, Giorgio Basile que era uno de los hombres de confianza de Santo Carelli. A Alemania llegaron Vincenzo Fabbricatore y ArcÁngelo Conocchia, quienes debían invertir en bienes inmuebles y de servicios y paralelamente se encargan del tráfico de drogas, contrabando de divisas falsas y la protección de prófugos calabreses e italianos.⁷⁶ Para el blanqueo de capitales se utilizaba a las mujeres y en ocasiones al personal con cierta antigüedad y grado de confianza y paralelamente servían como testaferros.

La diversificación del mercado de la 'Ndrangheta y las nuevas formas migratorias habían desarrollado asentamientos calabreses en Toronto y otras ciudades canadienses, un hombre representativo de las relaciones del tráfico de droga era Giuseppe Coluccio, negocia directamente con los cárteles colombianos y las organizaciones venezolanas y mexicanas cargamentos considerables de drogas, su hermano Salvatore se hace cargo de los asuntos en la Marina di Gioiosa Jonica en Reggio di Calabria, puerto en el que el clan es tan poderoso que puede permitir o no el atraco de embarcaciones.⁷⁷

Las guerras entre los clanes provocaron la reacción gubernamental y en muchas ocasiones el inicio de las investigaciones judiciales. A inicios de los años noventa la pugna entre las familias Comisso y Costa prácticamente logró la desaparición de la familia Costa y los Comisso enviaron un mensaje a Canadá, asesinando a Giovanni Costa en el 91, Giuseppe Costa escapa en dos ocasiones de los intentos de homicidio y se convierte en *pentiti*, lo que le permite a la fiscalía calabresa dar un golpe importante a *Siderno Group* y a los Comisso, investigación que seguirá en Canadá, con la detención de Antonio Comisso, quien es sobrino de Francesco Comisso, el hombre de confianza zi'Ntoni Macrí, el patriarca de la familia y de Cosimo Comisso quien se encuentra al mando.⁷⁸

Si bien es cierto la 'Ndrangheta es económicamente predominante la Camorra también desarrolló una estructura celular capaz de generar redes internacionales de tráfico de

⁷⁶ Ibidem, pp. 140-143

⁷⁷ Ibidem, pp. 202-203

⁷⁸ Ibidem, pp. 206-215

narcóticos, cobro por protección, piratería y falsificación de moneda. El surgimiento de la Camorra puede identificarse en la década de los setenta los clanes dirigidos por Bordellino, Nuvoletta y Alfieri se alian para formar la nueva familia, con la finalidad de enfrentar el dominio anunciado por Raffaele Cutolo. Con la finalidad de llegar a algún acuerdo de paz intervinieron Provenzano y Riina; no obstante, su alianza histórica con los Nuvoletta despertó la desconfianza de Antonio Bordellino y de Carmine Alfieri, surge entonces la rivalidad con los Nuvoletta; al quedar derrotados los Cutolo, las posiciones hegemónicas las obtuvieron los Alfieri y los Bordellino. La guerra se desarrolló en Caserta y Nápoles y había cobrado la vida de tres mil personas, a pesar de la cantidad de personas fallecidas al final de la misma Bordellino había desarrollado un amplio complejo económico en San Cipriano d' Aversa en Casal dei Principe y en otros espacios de Caserta; había elegido como sus lugares tenientes a Mario Iovine, Enzo di Falco, Francesco Bidognetti y Francesco Schiavone. En Italia Bordellino prácticamente acapara las concesiones de obras públicas posteriores al terremoto en la década de los ochenta; en Brasil construye conexiones importantes con el Cártel de Medellín; y existen buenas relaciones con Umberto Ammaturo de la nueva familia, esa sociedad fue una de las más importantes en el tráfico de drogas intercontinental; una de las formas para transportar la droga era a través de una importadora y exportadora de pescado llamada "Bras Fish" que transportaba la droga oculta en las cajas con pescado y que luego era recibida y distribuida por pescaderías napolitanas; pero la residencia de Bordellino entre Brasil y Costa Rica facilitó el descontrol entre algunos miembros del clan, lo que obligo el regreso de Bordellino con la finalidad de poner orden. Uno de los primeros asesinados fue Domenico Iovine, hermano de Mario Iovine, uno de sus hombres de confianza, acusado de haber dado información a los carabinieri. Poco tiempo después Bordellino desaparecerá y casi de forma paralela Mario Iovine iniciará la persecución y el asesinato de los hombres de Bordellino, en esa empresa participarán: Bidognetti, Zagaria, De Falco y Schiavone.⁷⁹

Iovine ocupa ahora el poder del Clan Casalesi, pero comete un error similar al de Bordellino, se aleja del territorio en Italia sin antes consolidar el control de sus propios miembros. Este proceso muestra una forma diferente de guerra entre los miembros de la Camorra. Schiavone cita a Vincenzo De Falco para asesinarlo, de Falco lo sabe y no asiste y de alguna forma se le hace llegar a los carabinieri información para la detención de la mayor parte de los integrantes de los jefes del clan Casalesi, solo De Falco no es detenido y algunos otros que

⁷⁹ Ibidem, pp. 98-104.

logran escapar; la muerte de De Falco era inminente, cuando se comprueba que él tuvo relación con la filtración de información a los carabinieri y lo ejecutan en febrero de 1991.⁸⁰

Nuncio De Falco, hermano de Vincenzo, se encargaba de la administración de uno de los restaurantes y del tráfico de droga que llegaba de Colombia a través de Portugal, ahí contrata a cuatro portugueses, el mismo Nuncio los acompaña para asesinar a Iovine quien muere en marzo. La guerra de De Falco contra Schiavone y Bidognetti estaba perdida, a principios del milenio Nunzio será detenido en España y extraditado a Italia.⁸¹

Las alianzas entre las familias de la Camorra resultan complejas por las redes familiares y los rompimientos entre ellas. Una de estas relaciones la representó la "alianza" de Secondigliamo, que agrupaba a las familias de: Contini, Mallardo y Licciardi, entre ellos Patrizio Bosti, quien desempeñó un papel principal en los numerosos homicidios que tuvieron lugar al final de la década de los noventa en Nápoles; dirigía al clan desde 2003 y hasta 2007 cuando fue detenido.⁸²

La alianza de Secondigliamo en Alemania había desarrollado un monopolio de comercialización de ropa de piel falsa, vendida en el mercado como verdadera; en Dortmund existe un almacén que pertenece a Gaetano Perna, cuñado de Piero Licciardi; en Frankfurt del Main, se constituyó la Licciardi & Riso GBR, administrada por Vincenzo Riso; en París se crean dos puntos de venta a cargo de Enrico Petersen, la mayor parte de estas distribuidoras se abastecen en el puerto de Nápoles; en Niza actividades similares son coordinadas por Celeste De Martino y los hijos de Vincenzo Attardi, que son personal de Contini y Luigino; igual que en Suiza y Yugoslavia; en Bruselas, Mario Bocchetti tiene un negocio administrado por Rafele y cerca de este último, hay un negocio de Gennaro Tutolo; en Dublín existe otro negocio administrado por Salvatore Morone; en Madrid uno de los cuñados de Licciardi gestiona uno de los negocios; en Oporto el negocio es administrado por un hombre llamado Barbieri; en Londres el negocio de las cazadoras de piel es gestionado por Mozzarella; en Barcelona el negocio es administrado por un hombre apodado Angioletto.⁸³

⁸⁰ Ibidem, p. 105.

⁸¹ Ibidem, pp. 106-107.

⁸² Ibidem, pp. 112-113.

⁸³ Ibidem, pp. 151-154.

Respecto del lavado de dinero, quizá el hombre más conocido era Vincenzo Escarpa; se desarrolló entre las finanzas legales y los mercados ilegales; además de funcionar como una bolsa de trabajo, otorgó préstamos y protección a prófugos italianos que se refugiaban en España.⁸⁴

Este amplio complejo de negocio europeo se organizaba a partir de una directiva integrada por los hombres más importantes del clan, conocedores de la actividad comercial y del blanqueo de capitales, en todo caso bajo la dirección de los capos. Al igual que muchos otros negocios italianos se relacionaban y administraban por familiares y conocidos. El dinero ilícito era invertido en las empresas, lo que permitía modelos de negocio exitosos y dinámicos; se utilizaba *magliari* quienes se encargaban de vender la mercancía a cambio de una comisión por ventas; los productos eran de marcas falsas, pero vendidas a precios altos; una vez descontada la comisión de los *magliari*, los proveedores envían los recursos a Nápoles cuidando que los envíos fueran menores a los requerimientos legales para que no fuese necesario declararlos.⁸⁵

El clan La Torre está dirigido por los hermanos Augusto y Antonio, al igual que la mayor parte de los clanes que integran la Camorra, basan una parte de su estructura en el control del territorio y parte de su financiamiento a partir del derecho de piso, lo que requiere de un grupo considerable de hombres que se encarguen de ambas cosas y por tanto una fuente de empleo delictivo. La fracción más importante de los recursos a los que tiene acceso la Camorra proviene de la venta de droga y sus puntos de venta se extienden sobre la costa Domincia; no obstante Londres y Escocia se han convertido en espacios de importación y exportación de productos alimentarios y bebidas alcohólicas. La red estuvo integrada por Michele Siciliano, quien es primo de los hermanos La Torre, su función es invertir recursos en negocios legales para blanquear los recursos; a Francesco Fontana le correspondía recoger el dinero, para entregárselo a Giovanni Pagnani, quien bajo la dirección de La Torre dirige una parte a una cuenta que Luigi Alighieri abre en Inglaterra y el resto es entregado a un miembro de confianza de la familia Siciliano. En Aberdeen han constituido dos sociedades de importación y exportación de alimentos la "Euro Food Ltd" y la "Anglo". Pero como en todo proceso comercial intentarán diversificar el mercado y en asociación con Green, el titular de la agencia inmobiliaria "Aberdeen Leasing" harán una venta-compra para ser dueños del

⁸⁴ Ibidem, pp. 114-115.

⁸⁵ Ibidem, pp. 155-156.

100% de la asociación. Siciliano fue detenido en Inglaterra, en ese momento en Inglaterra no existía el que fue condenado en Italia y por tanto no puede ser extraditado.⁸⁶

Para finales de la década de los noventa Bidognetti y Schiavone habían sido condenados; Michele Zagaria y Antonio Iovine todavía estaban en libertad como el primo homónimo Francesco Schiavone. Russo y Schiavone serán detenidos en los primeros años del nuevo milenio; ambos aún detenidos seguían coordinando los negocios desde la cárcel; las escuchas telefónicas permitieron a las autoridades italianas ubicar a los intermediarios que ejecutaban las ordenes dadas desde la cárcel, Luigi Sepe era el intermediario de Russo y Giuseppe Diana de Schiavone.⁸⁷

El sistema normativo y judicial italiano se encontraba en transformación, estaba intentando responder a las condiciones que la mafia le había impuesto. Las escuchas telefónicas, la vigilancia y las confesiones de los *pentiti* habían sido indispensables para conocer la estructura de la mafia, sus procedimientos y su lenguaje; es decir para iniciar el proceso judicial; no obstante, lograr un proceso judicial capaz de condenar a los miembros de la mafia implicó una reestructura procesal sobre todo en la etapa probatoria.

A inicios de la década de los noventa se consideraba que debían implementarse estrategias diferenciadas, que respondieran a los diversos tipos de mafia, si bien es cierto la mayor parte de las organizaciones criminales estaban centralizadas, eran clandestinas y disponían de los medios para controlar dos elementos cruciales, por un lado el territorio y por otro el mercado; las cosas parecían distintas con aquellas otras organizaciones cuyo centro de poder se fracciona.⁸⁸

A principios de la década de los ochenta se publica, en Italia, una ley conocida como Rognoni-La Torre, en la que se sanciona a cualquiera que sea parte de una asociación de tipo mafioso de tres o más personas. Se considera que una asociación es de tipo mafioso cuando cualquiera que sea parte se aproveche de la fuerza de la intimidación, del vínculo a la asociación, de la condición de sometimiento y de silencio que de ella se derive para

⁸⁶ Ibidem, pp. 156-163.

⁸⁷ Ibidem, pp. 164-168.

⁸⁸ Giovanni Falcone, Op. Cit., p. 111.

cometer delitos, para adquirir directa e indirectamente la gestión o el control de la actividad económica, de concesiones, de autorizaciones, contratos y servicios públicos o para obtener beneficios o ventajas desleales para si o para otros. Las sanciones se agravan si la función que se realizaba en la asociación era de dirección o de organización o si la asociación es armada y se considera una asociación armada cuando los participantes tienen la disponibilidad, para el logro del objeto de la asociación, armas o materiales explosivos. La ley italiana busco también controlar los efectos de las asociaciones mafiosas en la economía, de tal suerte que se sancionaba con agravante la actividad económica de la cual los asociados intentasen asumir o mantener el control, cuanto esta actividad se financiara en todo o en parte mediante el precio de los productos o de las ganancias de los delitos. Con la finalidad de limitar ciertas potencialidades económicas de la propia asociación, se determinó que con la sentencia condenatoria, se produjera la confiscación obligatoria de aquellas cosas que sirven o fueron destinadas a la comisión del delito, que son el precio, el producto o los beneficios que se constituyen de su empleo. También se pierden el derecho a la licencia de policía, de comercio, de comisario subastador en los mercados mayoristas de raciones, las concesiones de agua pública y los derechos inherentes, así como las inscripciones de contratos de bienes y obras públicas de las cuales el condenado fuera el titular. Estas disposiciones también se aplican para la Camorra y otras asociaciones que sean localmente dominantes y que se valgan de la fuerza intimidatoria del vínculo asociativo persiguiendo propósitos correspondientes a aquellos de la asociación de tipo mafioso.⁸⁹

En ese periodo la Ley había sido aprobada con la finalidad de incluir como delito la asociación mafiosa y suplir las carencias de pruebas producto de la muy limitada colaboración de los ciudadanos; además del decomiso de los bienes y cosas producto del delito o que se utilicen para su comisión, quizá sea este último elemento el que mino la capacidad de la mafia.

Existía también un discurso autocrítico en términos del sistema de justicia italiano y sus limitaciones normativas, procesales y de voluntad política para luchar contra la mafia, que fue evidenciando las carencias en términos de un sistema procesal en donde el Magistrado solo inicia una investigación cuando existe una denuncia o acusación y la necesidad de que

⁸⁹ Este es el contenido del art 416 BIS. La traducción es propia. [LEGGE 13 settembre 1982, n. 646 - Normattiva. Consultado el 10 de enero de 2023.](#)

los magistrados puedan iniciar la investigación cuando tengan conocimiento de un acto que pueda ser delictivo. Era muy importante que en la fase instructora el Magistrado pudiera investigar directamente sin estar obligado a las solicitudes de las partes; el papel de del Juez debe ser el de acercarse a la verdad sustancial sin límites o condicionamientos; este punto planteaba también una colaboración mucho más estrecha y permanente entre la policía judicial y la magistratura; no obstante, el trabajo entre los diversos aparatos de policía también debe ser un trabajo conjunto y de confianza reciproca sobre todo en el intercambio de información y de transparencia; en conjunto era evidente que se planteaban reformas que transitaban hacia un sistema de justicia mucho más parecido al anglosajón.⁹⁰

En ese momento era importante establecer las reglas para la protección de los *pentiti* y de sus familias a la luz de las experiencias del maxiproceso que tanta información habían aportado para el conocimiento sobre la mafia y para el sometimiento a la justicia de una gran parte de sus miembros. Uno de los retos del sistema penitenciario italiano implicaba la capacidad de los capos de la mafia, quienes aun estando presos, seguían dando órdenes a los miembros fuera de ella. Los claroscuros del sistema penitenciario italiano lograron que el sistema legislativo italiano y de su gobierno disminuyera las penas para los delitos graves.⁹¹

Uno de los puntos importantes en la lucha contra la mafia en Italia lo constituyó la investigación sobre los recursos económicos y financieros de la mafia; con la finalidad de su control se estableció la normatividad que obligaba a las instituciones bancarias y financieras a reportar a las autoridades competentes las operaciones sospechosas o aquellas de más de 20 millones de liras. Algunas de las investigaciones sobre lavado de capitales trascienden las fronteras italianas y para hacer una investigación internacional las cartas rogatorias implican investigaciones de más de 6 meses.⁹² Este y los procesos de ramificación de la mafia, Camorra y 'Ndrangheta a nivel internacional impulsaron la idea de crear un acuerdo de carácter internacional que previera mecanismos de cooperación internacional para la lucha contra el crimen.

⁹⁰ Véase, Giovanni Falcone, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla Mafia*, Bur Rizzoli, Italia, 2021, pp. 15-17.

⁹¹ Giovanni Falcone, *La posta in gioco...Op. Cit.*, p.31.

⁹² Ibidem, pp. 26-27.

Ya desde inicios de los noventa la Organización de las Naciones Unidas había solicitado a los estados miembros, implementar las medidas planteadas en el Octavo Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento de la Delincuencia Organizada, además de informar sobre la legislación con la que cuentan en materia de delincuencia organizada y lavado de dinero. Justo a inicios de esta década, la ONU le dio una mayor relevancia a la lucha contra el delito, al transformar el Comité en una Comisión para la Prevención y el Control del Delito y la Justicia Penal, la cual debía trabajar respecto de crimen nacional, transnacional, el crimen organizado, delitos económicos, lavado de dinero y protección del medio ambiente.⁹³

Con seguridad existe una influencia determinante entre la lucha contra la mafia en Italia y los trabajos iniciados en la ONU, tal era su importancia que la Comisión Italiana estuvo encabezada por Giovanni Falcone en la sesión inaugural.⁹⁴

La lucha contra la mafia en Italia había demostrado que con el conocimiento sobre la estructura y la metodología, se pueden desarrollar las herramientas pertinentes para facilitar el combate al crimen organizado; sin embargo, la lucha contra la mafia no tenía un apoyo total por parte del Gobierno italiano y de una parte de la sociedad. No obstante, la muerte de Giovanni Falcone y de Paolo Borsellino, en 1992, logró generar un consenso social y una cohesión en los miembros del sistema de justicia italiano. La ramificación de las actuaciones de la mafia, Camorra y 'Ndrangheta y las posteriores investigaciones develaron la condición internacional de sus redes y su interacción con los sistemas económicos y financieros mundiales.

Había un cambio en el paradigma de seguridad del mundo, y este, aunque tenía el sello de las Naciones Unidas, se estructuró en buena medida por la labor del sistema de justicia italiano; se configuró como una Conferencia Mundial de Ministros sobre Crimen Transnacional Organizado, la cual simbólicamente se realizó en Nápoles en 1994.⁹⁵

Importa identificar como esta modificación discursiva influye en nuestro país por ello regresaré al espacio tiempo en la década de los 90 esta vez me centraré en México. Esta

⁹³ Véase, Dimitri Vlasits, *Convención de las Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado*, en BERDAL (comp.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, FCE, México, 2005, p.132.

⁹⁴ Ibidem, p. 133.

⁹⁵ Ibidem, p. 133.

década se caracteriza por la pobreza y la violencia, también por un acceso masivo a la economía liberal y al tráfico masivo de drogas y armas.

El narcotráfico en México

En México, el crimen parece, bajo las conceptualizaciones que nos preceden, siempre haber sido organizado, y la mayor parte de los estudios se centran en la actividad del narcotráfico y en la mayor o menor participación de las diversas agencias del Estado que buscaban contenerlo. Estas agencias en México, sin embargo, han respondido a coyunturas políticas sexenales más que a políticas de Estado.

En este punto es indispensable recordar la influencia y la presión de los Estados Unidos hacia México en varios temas, uno fue constante, el narcotráfico.⁹⁶ En la década de los noventa George Bush y Carlos Salinas tuvieron una reunión en la que el Presidente Bush planteó dos temas de la mayor jerarquía: el apoyo de México a la guerrilla centroamericana y la lucha contra el narcotráfico.⁹⁷ Los Estados Unidos veían a los movimientos armados en América Latina como una amenaza a su seguridad; no obstante, algunos movimientos armados implicaban una lucha contra las dictaduras, algunas habían nacido como movimientos, creados por los Estados Unidos para derrocar gobiernos contrarios a sus intereses, de los cuales en muchos casos habían perdido el control y otros más como una radicalización de la protesta.

En este periodo no estaba claro si el narcotráfico era considerado un problema de seguridad nacional o de seguridad pública; por lo que, las fuerzas armadas no contaban con un marco de actuación claro en materia de combate al tráfico de drogas. Algunas de las fuentes consultadas plantean un desplazamiento de las fuerzas armadas en apoyo de la Procuraduría y otras consideran que las primeras jugaron un papel secundario en las acciones de lucha contra el narcotráfico, las cuales habían realizado desde hacía por lo menos 30 años.⁹⁸ En

⁹⁶ Esta constante puede mostrarse con el Plan Condor en México. En 1969 el Presidente Nixon cerró todos los cruces en la frontera con México, se había creado un equipo de Fuerza de Tarea que dependía del Departamento de Justicia, Narcóticos y Drogas Peligosas en Conjunto con el Departamento del Tesoro, que tenía como objetivo la revisión de vehículos que cruzaran la frontera con los Estados Unidos. Véase. Jesús López, Op. Cit., pp 274-275.

⁹⁷ Véase. Jorge Carrillo *México en riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*, Grijalbo, México, 2011, p. 147.

⁹⁸ Véase. Jesús López, Op. Cit., también Jorge Carrillo Op. Cit., Carlos Flores. Op.Cit.,

todo caso, lo que sí es verificable es que en el periodo de 1989 a 1994, la Procuraduría fue modificando su estructura: entre otros se creó una Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico;⁹⁹ en 1992 se creó un Centro para el Control de Drogas, este era una especie de centro de inteligencia, pero también de coordinación en materia de narcóticos, ya que le correspondía coordinar, planear, conducir, evaluar e incluso intercambiar información; a nivel internacional y pudo servir como enlace con otros países, además de otorgar y recibir información. Este Centro fue importante por la tecnología a la que tuvo acceso en la intercepción del tráfico de drogas en nuestro país y se le conoció como el Sistema Hemisférico.

El tráfico de drogas en la década de los ochenta y noventa tuvo un aumento considerable; a finales de la década de los 80, los Estados Unidos agudizaron la vigilancia en las rutas de cocaína que ingresaba por el Caribe hacia Florida, lo que dificultó el tráfico. Estas acciones modificaron los roles principales e involucra con los traficantes mexicanos que tenían varias ventajas competitivas, los carteles mexicanos tenían experiencia en el tráfico de drogas por la frontera terrestre con los Estados Unidos; existía un amplio comercio lícito entre México y los Estados Unidos.¹⁰⁰ De esta manera, el tráfico de cocaína a través de México creció de forma considerable. Las autoridades estadounidenses estiman que el 90% de la cocaína que entra a los Estados Unidos lo hace a través de California, Arizona y Texas. Es importante mencionar que a finales de los años 90 existe un descenso en el consumo y el precio de la cocaína; no obstante, no existe una disminución en la producción, que se debe a los pagos en especie, entregados a los carteles colombianos y caribeños. El valor de la droga que arrivaba a México se estimaba, entre 2002 y 2008 en 3.3 billones de dólares y ya en el mercado mayorista en Estados Unidos se consideraba en 5.8 billones.¹⁰¹

⁹⁹ La subprocuraduría estuvo a cargo de Javier Coello Trejo a quien se le atribuye la captura junto con Guillermo González Calderoni de Miguel Ángel Félix Gallardo. Coello sería reemplazado por Jorge Carrillo Olea poco tiempo después.

¹⁰⁰ Es importante especificar que la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ya identificaba que los carteles de la droga en Colombia no siempre pagaban a los carteles traficantes en el Caribe o en México en efectivo, en ocasiones se pagaba en especie cuyos montos podrían diferenciarse dependiendo de la importancia de la zona del tráfico.

¹⁰¹ Véase, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat of Crime*. ONU, UNODC, Viena, Austria, 2010. pp. 81-93.

El flujo de recursos económicos que el tráfico de drogas a través de México generó, paralelamente aumentó los sobornos y la corrupción y el uso de recursos del narcotráfico en asuntos políticos. En la mayor parte de las fuentes revisadas, se coincide en que los sobornos se pagaban por los carteles a los “jefes de la plaza” (PGR), estos eran a los oficiales superiores de la Procuraduría para después enviarlos a la Oficina en los Pinos y depositados en diversas cuentas, en el periodo de Carlos Salinas de Gortari.¹⁰²

Estos procesos fueron evidenciados, al menos por dos vías: una a través de las investigaciones de autoridades suizas sobre los orígenes de 114 millones de dólares depositados en cuentas bancarias de ese país y Londres.¹⁰³ Y una segunda mediante las audiencias de extradición de Mario Ruiz Massieu, cuya detención se dio por no haber declarado 40 mil dólares a su entrada a los Estados Unidos y la investigación sobre la procedencia de, al menos 3 millones de dólares. México buscaba juzgarlo por diversos cargos, incluidos tortura para evitar que se conociera quien había organizado el homicidio de su hermano José Francisco Ruiz Massieu (Secretario General del CEN del PRI), el acusado era Raúl Salinas de Gortari.¹⁰⁴

Formalmente la Procuraduría de la República dependía del Poder Ejecutivo y el Presidente de la República nombraba a su titular; en el periodo de Carlos Salinas era él quien nombraba también a los subprocuradores. La titularidad de algunas oficinas se vendían y la relación de estos funcionarios con el narcotráfico era evidente, un ejemplo de ello es la incorporación de Guillermo González Calderoni. Al ser nombrado Ignacio Morales Lechuga como Procurador, se creó una Delegación en el Estado de Quintana Roo, que estaba destinada para González Calderoni, meses después se registraron arribos por mar, aire y tierra de narcóticos.¹⁰⁵

Algunos investigadores coinciden en algo que llamaron “servicio limusina”¹⁰⁶ que implicaba la custodia en tránsito de los cargamentos de droga a cargo de policías locales, agentes de la Procuraduría o del ejército. La coordinación de este servicio no siempre fue exitosa, a

¹⁰² Véase. John Bailey, Et Al. *Op. Cit.*, pp. 66-67 y Carlos Flores, *Op.Cit.*, pp. 196- 197.

¹⁰³ Véase. Raúl, el hermano mayor, protector de cárteles, señala Al Ponte, en: La Jornada, 21 de Octubre 1998.

¹⁰⁴ Véase. [EL PROCESO DE RUIZ MASSIEU OFRECE UN VISTAZO AL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1990 - eltiempo.com](#) Consultado el 27 de junio de 2022.

¹⁰⁵. Véase. Jorge Carrillo, *Op. Cit.*, p. 166. Sobre la venta de plazas Véase. John Bailey, *Op. Cit.*, p. 72 y Carlos Flores. *Op.Cit.*, p. 196.

¹⁰⁶ Véase. John Bailey, *Op. Cit.*, p. 73 y Roderic Ai Camp *Op. Cit.*, p. 223.

mediados del sexenio de Carlos Salinas (1991) en Tlaxiucayan, Veracruz, la SEDENA identificó aterrizajes nocturnos y montó un dispositivo de vigilancia. El General que recibió la alerta movilizó a la tropas de la zona militar; al aterrizar la aeronave comenzó el tiroteo, la aeronave con droga venía seguida por otras dos que pertenecían a la Procuraduría. En el tiroteo varios de los policías judiciales murieron. El Procurador Morales Lechuga, sugirió la responsabilidad de los militares que habían encubierto la huida de los pilotos. El General Riviello Bazán estaba molesto por la sugerencia de que los militares habían disparado contra los judiciales con conocimiento de causa.¹⁰⁷

Carlos Salinas integró a su gabinete técnico una sección de seguridad nacional, compuesta por las secretarías de Defensa, Marina, Gobernación, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República. La relación entre agencias civiles y militares encargadas de la seguridad en muchos casos fue ríspida.

La participación de las fuerzas armadas en relación con el combate al narcotráfico implicó una mayor vigilancia entre sus propios miembros, la cantidad de droga que se traficaba podía corromper incluso a los mandos superiores; al parecer se llegó al punto de la intervención telefónica entre los oficiales. Es importante recordar que el primer Secretario de Marina en este periodo fue depuesto de sus funciones. Roderic Ai Camp sostiene que el entonces Presidente al darse cuenta de las reticencias de los militares redujo su intervención a la destrucción de plantíos. La mayor parte de los textos consultados coinciden en la relevancia que en materia de narcóticos se le dio a la Procuraduría General de la República en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Es importante hacer un paréntesis y regresar a los ochenta con la finalidad de dar algunos antecedentes. La organización del tráfico de drogas en México, estaba estructurada en función de una especie de federación en la que se integraron la mayor parte de los traficantes de drogas, el hombre más conocido en esa estructura fue Miguel Ángel Félix Gallardo que, hasta entonces se le conocía como el cartel de Guadalajara o cartel de Sinaloa, la protección de los cargamentos de drogas que eran transportados desde Colombia hacia el pacífico mexicano y luego a la frontera norteamericana, era custodiada para evitar decomisos por la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que en ese periodo dependía de la Secretaría de

¹⁰⁷ Véase. Jorge Carrillo, *Op. Cit.*, pp. 170-172. y Roderic Ai Camp. *Op. Cit.*, p. 216.

Gobernación; con su desaparición en 1985, la mayor parte del “servicio limusina” recayó en los funcionarios de las procuradurías de justicia locales y federal.

A mediados de la década de los 80 el agente de la DEA, Enrique Camarena, fue secuestrado, torturado y asesinado. Estados Unidos presionó al gobierno mexicano para que entregara a los culpables, en este caso responsabilizó a Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca y Miguel Félix Gallardo, las cabezas visibles del Cartel de Sinaloa, que para 1988 ya habían sido detenidos. Aún en la cárcel el movimiento del cártel continuó.

Miguel Ángel Félix Gallardo estableció algunas de las reglas que se seguirán en México para el trasiego de drogas, incluso la división del territorio y las zonas de influencia con él en la cárcel: Tecate fue para Joaquín Guzmán Loera; Ciudad Juárez, Chihuahua y Nuevo Laredo para Rafael Aguilar Guajardo; San Luis Rio Colorado para Luis Héctor Palma; Nogales y Hemosillo estaría a cargo de Emilio Quintero Payán; Tijuana en las manos de Jesús Labra Avilés; Sinaloa se designó a Ismael Zambada y Baltazar Díaz Vera y Mexicali estuvo a cargo de Rafael Chao. En el caso de Manuel Beltrán Félix, Rigoberto Campos y Javier Caro fungirían como enlace pudiendo moverse por todos los territorios, sin causar problemas. Cuando un traficante quisiera transportar droga por algún territorio debía pagar una cuota.¹⁰⁸

El cartel de los Arellano Félix

Tijuana por su condición geográfica es una de las plazas más importantes para el trasiego de drogas, tiene acceso marítimo cercano; se encuentra en el pacífico, zona por donde se ingresan los cargamentos desde Colombia y del lado norteamericano está California uno de los estados con mayor consumo de drogas. Si bien es cierto había el acuerdo de que esta plaza estaría controlada por Jesús Labra, en ella operaban, al menos desde la década de los ochenta, Javier Caro y José Contreras Subías;¹⁰⁹ este último fue detenido en Costa Rica para ser recluso en la cárcel de Tijuana, de donde se le daba “oportunidad” de salir los fines de semana, uno de esos fines de semana no regreso, fue detenido en EUA y cumplió una condena de 18 años, luego regresó a Tijuana, donde fue encarcelado por siete meses. Blancornelas describe que Contreras quizá tenía la intención de retirarse y de ahí su negativa a hablar con los Arellano Félix, fue asesinado poco tiempo después al ingresar a su domicilio.

¹⁰⁸ Véase. Jesús Blancornelas, *El cartel*, Plaza y Janés, México, 2009, p. 45.

¹⁰⁹ Véase,Guillermo Valdés, *Historia del Narcotráfico en México*, Ed. Aguilar, México, 2013, p. 222.

El acuerdo para dividir los territorios al que hace referencia Blancornelas no tardaría mucho en romperse, Rigoberto Campos traficaba lo mismo en San Luis Río Colorado, Mexicali, Tecate y Tijuana sin considerar a quienes dirigían cada una de esas “plazas”. Hubo entonces una reunión entre Joaquín Guzmán, Luis Héctor Palma y los hermanos Arellano Félix para decidir el destino de Rigoberto Campos; en un primer intento en una trilladora, le destruyen ambos brazos, sobrevive y mientras recibe atención médica intentaron asesinarlo por segunda vez, lo lograron tendiéndole una emboscada; Blancornelas relata que fue Ramón Arellano Félix quien inicio el tiroteo en una carretera.¹¹⁰

Benjamín Arellano Félix comenzó como asistente de Javier Caro en la Ciudad de Guadalajara y siguiendolo se traslada a la Ciudad de Tijuana, Javier Caro se encargaba de la recepción de la cocaína colombiana para introducirla a Detroit, Atlanta, Nueva York y Boston, en uno de estos procesos de tráfico Caro Payán es detenido y fue extraditado, a su regreso le pide a Benjamin la devolución de la Plaza, por supuesto Benjamín Arellano se niega y tiempo después Caro Payán es asesinado en Guadalajara.¹¹¹

Desde su llegada a la ciudad de Tijuana, Benjamín Arellano Félix estuvo en contacto con Jesús Labra un narcotraficante muy importante, que además era su padrino; con el ascenso de Benjamin Arellano, Jesús Labra se convirtió en el asesor principal de los Arellano Félix, muy probablemente hasta su detención en Guadalajara a manos de la SEDENA.

Tijuana era una zona de tráfico de drogas, pero carecía de territorio para la producción por lo que era indispensable una red de abastecimiento, en el caso de la cocaína esta provino en un primer momento de los cárteles de Calí y Medellín, la cocaína era dejada por los traficantes colombianos en Oaxaca y transportada a través del Pacífico hasta Ensenada,¹¹² y cuando estos fueron debilitados por el Gobierno de Colombia, los Arellano Félix negociaron con las FARC. Mientras la efedrina llegaba desde España vía vuelos comerciales hasta la Ciudad de México para luego ser transportada vía terrestre o aérea a Mexicali.¹¹³

El “servicio limusina” mediante el cual se escoltaban los cargamentos de drogas por parte de las autoridades mexicanas se amplió y en el caso de los Arellano Félix, en términos del relato

¹¹⁰ Véase, Jesús Blancornelas, Op. Cit., pp. 56-57.

¹¹¹ Ibidem., p.30

¹¹² Véase, Guillermo Valdés, Op. Cit., p.224.

¹¹³ Véase, Jesús Blancornelas, Op. Cit., pp. 87-93.

de Blancornelas, los funcionarios de la Policía judicial local y federal servían igual, para llevar personalmente la droga de un punto a otro del país o enviarla a los Estados Unidos, que como guardaespaldas de los narcotraficantes, asesinos de aquellos que violaban las reglas de la organización, o resultaban contrarios a sus intereses.

La organización de los Arellano Félix tenía reglas para aquellos que traficaban drogas al menudeo o para quienes Tijuana no era una zona de tráfico común: éstos debían pedir permiso para llegar a San Luis Rio Colorado, Mexicali, Tecate, Tijuana, Rosarito, Ensenada; si llevaban poca droga debían pagar una comisión o “derecho de piso”, si eran más de 10 kilos de cocaína o 500 de marihuana perdían la vida.¹¹⁴

Las decisiones respecto de aliados o enemigos que eran traficantes importantes o de casos que por alguna razón fueran importantes para los intereses de la organización, eran tomadas en una especie de consejo familiar, integrado por Jesús Labra, Amado Cruz, Manuel Herrera, Ismael Higuera y los Hermanos Arellano Félix¹¹⁵. Este Consejo también aportaba perspectiva de ampliación del territorio, del lavado de dinero, entre otros.¹¹⁶

La vigilancia y “protección” del cartel fue una tarea que llevaba a cabo Ramón Arellano Félix; una condición que resultaba extraña era la inclusión de jóvenes de las mejores familias de Tijuana, que se encargaban lo mismo del tráfico que de los asesinatos; en México se les conoció como “narcojuniors”, la violencia con la que irrumpieron para mantener el control del territorio fue emblemática y preocupante. La incursión de esta generación de jóvenes rompe con el discurso que criminaliza la pobreza y la establece como un elemento determinante para el alimento de las filas del narcotráfico en México.

Muchos de los delitos cometidos por el gran número de colaboradores de los hermanos Arellano Félix no fueron investigados y el proceso de protección recaía en un amplia y cuantiosa red de sobornos sistemáticos que recibían policías judiciales estatales y federales, policías de caminos, representantes de la PGR en el Estado, ministerios públicos locales y federales, de suerte tal que la impunidad se encontraba garantizada.

¹¹⁴ Ibidem, p. 184.

¹¹⁵ En el texto de Blancornelas no hay claridad de si estos fueron todos los miembros del consejo del cartel. Ibidem, pp. 200-203.

¹¹⁶ Ibidem, p. 234.

En 1993 el FBI integró una lista con 66 nombres de funcionarios de la PGR relacionados con el cartel Arellano Félix; le fue entregada al entonces Procurador de la República, Jorge Carpizo, quien los despidió sin que se iniciaran procesos por los delitos cometidos.¹¹⁷

Es importante mencionar que los conflictos entre los hermanos Arellano y Joaquín Guzmán, Ismael Zambada y Amado Carrillo habían desencadenado una de las guerras entre organizaciones de tráfico de drogas más intensas para ese periodo. Cabe la hipótesis de que la intervención del General Gutiérrez Rebollo se debió a la información e interés de Amado Carrillo en destruir a los Arellano Félix.

Los resultados de la guerra entre narcotraficantes y la persecución estatal estaba dando resultados. El círculo cercano de protección de los hermanos Arellano Félix fue mayor a las 70 personas; para 2002, 14 de ellos estaban prófugos, 22 fueron asesinados y 42 estaban encarcelados. De entre ellos podemos encontrar policías judiciales, ministerios públicos, abogados, amigos y familiares.

En febrero de 2002 Ramón Arellano Félix fue encontrado muerto en Mazatlán, Sinaloa. Un policía intentó detenerlo, Ramón Arellano le disparó y el policía alcanzó a dispararle también. La muerte de Ramón Arellano fue un golpe muy importante para la integridad de la organización de los Arellano Félix. Sobre todo si consideramos que Benjamín Arellano estaba siendo vigilado desde el año 2000 por la inteligencia militar y lograrían detenerlo a través del rastreo de los recursos que enviaba a su esposa. Sus primeros interrogatorios los hicieron las instancias militares, y después fue entregado a la PGR.

El resto de la familia seguiría traficando sin la visibilidad que tenían en la década de los 80 y 90.

El cartel de Juárez

Ciudad Juárez ha sido un punto de encuentro entre las prohibiciones de los gobiernos norteamericanos y la capacidad de sus ciudadanos de ir en contra de las mismas, primero con la prohibición del alcohol y luego con las de las drogas; Ciudad Juárez se convirtió en una zona de paso para ambos tráficos. Los gobiernos de Fernando Baeza y Patricio Martínez

¹¹⁷ Véase, El cartel, *Op. Cit.*, pp.118-122.

permitieron que Pablo Acosta, Gilberto Ontiveros, Rafael Muñoz y Rafael Aguilar traficaran estupefacientes a través de la frontera de Ciudad Juárez con los Estados Unidos. Uno de los traficantes más modernos en el periodo de la década de los 80 fue Pablo Acosta, traficaba droga en aeronaves para introducirla en los Estados Unidos.

Pero la organización de Juárez sería importante bajo la dirección de Amado Carrillo Fuentes quien se había formado en los asuntos del tráfico de droga en Sinaloa; era sobrino de Ernesto Fonseca Carrillo, uno de los tres hombres más importantes del cartel de Guadalajara, detenido en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Amado Carrillo afinó algunos de sus conocimientos sobre tráfico de drogas a través de rutas aéreas con Pablo Acosta; pero la relación entre ambos fue corta, en 1986 comienza a buscar protección y le presentan a Guillermo González Calderoni,¹¹⁸ quien en este periodo había protegido a Juan García Abrego combatiendo a algunos narcotraficantes en el norte. En 1987 Calderoni y Amado Carrillo se reunieron con Pablo Acosta para que este entregase la plaza a Amado Carrillo y sus hermanos, Acosta se negó, Calderoni con el apoyo logístico y humano del FBI (Federal Bureau of Investigation) balaceó e incendió la casa de Acosta, quien fue encontrado con un balazo en el cuello hecho a corta distancia.¹¹⁹ En agosto de 1989 Amado Carrillo fue detenido por militares de la Novéna Zona Militar en Sinaloa, que comandaba el General Jesús Gutiérrez Rebollo; el encargado de procesar la acusación sería Javier Coello Trejo, quien había sido Subprocurador de combate al narcotráfico. La estancia de Carrillo en el Reclusorio Sur en la Ciudad de México le permitió estar cerca de Miguel Ángel Félix Gallardo y de Juan José Esparragoza.

Ya en libertad, Amado Carrillo aumentó la capacidad de tráfico de drogas y comenzó a usar no solo pequeñas aeronaves, dentro de su flotilla de aviones existía también Boeing 727, y en la Ciudad de México utilizaba hangares en el aeropuerto concesionados a los hermanos

¹¹⁸ Guillermo González Calderoni fue un hombre que permite identificar las redes que desde la PGR se gestaban en favor del narcotráfico en México, comandante de la Policía Judicial Federal, director de Investigación contra el Narcotráfico y de Intercepción Marítima, Terrestre y Aérea en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, conocido por una fortuna de al menos 4 millones de dólares, y la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo con quien tenía una relación de compadrazgo; además de la muerte de Pablo Acosta.

¹¹⁹ Es importante mencionar que los dólares que se encontraban en las propiedades de Pablo Acosta nunca fueron reportadas o entregadas al Gobierno de México Véase. Francisco Cruz, *El cartel de Juárez*, Planeta, México, 2008. pp. 278-295

Vazquez Raña y compartidos con otros narcotraficantes; además utilizaba los hangares de Puebla y Culiacán.¹²⁰

A inicios de los 90 el proveedor del cartel de Juárez, era el cartel de Cali, y después también transportaría la droga del cartel de Medellín, que era dejada por el cartel colombiano en la península de Yucatán; de ahí se transportaba a Torreón, Hermosillo o Guadalajara para luego ser llevada a bodegas en ranchos cercanos a la frontera con los Estados Unidos.¹²¹ Pero no solo se traficaba vía aérea, también se hacía mediante pipas de gas de diversas empresas con distribución en diversas zonas del norte del país y Centroamérica.¹²²

Algunas de las redes conocidas para el blanqueo de dinero de la organización de Sinaloa se dieron a través de Banamex, Bancomer y Banco Confía; por su parte Amado Carrillo Fuentes había adquirido acciones del Grupo Financiero Anáhuac también con la finalidad de lavar dinero sin necesidad de recurrir a los grupos financieros.¹²³

En un inicio la organización de Juárez no requería de un brazo armado, su protección dependía en buena medida de la PGR¹²⁴ y del Ejército mexicano.¹²⁵ No obstante, existió un grupo que se llamó “Los cotorrones”, asesinos a sueldo para el cartel de Juárez.¹²⁶

Las relaciones de la organización en Juárez parecen haber llegado a Raúl Salinas de Gortari, hermano del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, dadas a conocer por distintos funcionarios públicos; Morales Lechuga afirmó que llegó a tener información de que Raúl

¹²⁰ Véase. Anabel Hernández, *Los señores del narco*, Grijalbo, México, 2010, pp.182-183

¹²¹ Véase. Francisco Cruz, *Op., Cit.* pp. 243-244

¹²² Véase, Francisco Cruz, *Op., Cit.* pp. 226-227.

¹²³ Ibidem. pp. 222-226.

¹²⁴ Es importante recordar la relación que se conoce con el entonces Subprocurador de lucha contra el narcotráfico Javier Coello Trejo y con la Policía Judicial Federal para ejemplo Guillermo González Calderoni. Véase. Jorge Carrillo, *Op. Cit.*, también Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, y Anabel Hernández, *Op. Cit.*.

¹²⁵ Es conocida la relación entre Jesús Gutiérrez Rebollo y Amado Carrillo y producto del expediente en el proceso judicial de Gutiérrez se desprenden los siguientes nombres: Justo Ceja, secretario particular de Carlos Salinas; General Brigadier Enrique Cervantes, Secretario de Defensa; General Vinicio Santoyo excomandante de la Quinta Región Militar; General Francisco Velarde, Coordinador regional en Colima de la organización civil de militares retirados; General Luis Luna, Director General del Centro Único de Capacitación Policiaca de Investigación y Preventiva del Estado de Chiapas y General Augusto García Director General de Administración de la SEDENA. Véase. Anabel Hernández, *Op., Cit.* pp. 211 y 218.

¹²⁶ Véase. Francisco Cruz, *Op., Cit.* p. 289.

Salinas estaba vinculado con el Cartel de Juárez.¹²⁷ El propio González Calderoni declaró que un traficante de drogas había hecho varios pagos a Raúl Salinas de Gortari, siendo presidente su hermano Carlos.

Amado Carrillo era, para mediados de la década de los noventa, el mayor traficante de drogas en México y uno de los mayores en el mundo. Justo cuando su capacidad y poder era mayor se difundió, en julio de 1997 la noticia de que Amado Carrillo había muerto por una cirugía plástica mal practicada, aunque varias fuentes, entre ellas testigos protegidos, personal de inteligencia y hasta el propio González Calderoni afirman que Amado Carrillo seguía vivo. A su muerte su hermano Vicente Carrillo Fuentes tomo el liderazgo de la organización.

El cartel de Sinaloa

Sinaloa y específicamente la sierra en Badiraguato es un lugar propicio para el cultivo de marihuana y adormidera. Durante la cosecha, los niños ayudan a rayar la amapola para después recoger la sabia en botes pequeños. Los cultivos de adormidera y marihuana coexisten con cultivos legales y ayudan a los campesinos a obtener ingresos para alimentar a sus familias.¹²⁸ En la década de los 70, en el contexto de la “Operación Condor”,¹²⁹ el ejército destruyó miles de cultivos de enervantes y algunos sembradíos se trasladaron a zonas de Guerrero y Michoacán;¹³⁰ no obstante, Sinaloa sigue siendo una de las zonas de cultivo y el lugar de nacimiento de muchos de los narcotraficantes más importantes del país.

Sinaloa era primordialmente un lugar de producción, al no tener territorio en la frontera con los Estados Unidos eran necesarias alianzas para el tráfico hacia la misma o el pago de piso. Ismael Zambada había traficado una parte de la droga a través de Tijuana, espacio controlado por los hermanos Arellano Félix. La relación con ellos se deterioraría desde el ataque a Ramón

¹²⁷ Después de la muerte de Roberto Hernández Najar en 1992, el padre de Hernández fue recibido por Morales Lechuga a quien le pidió ayuda para recuperar 50 millones de dólares que su hijo le había dado a Raúl Salinas para ser invertidos en una línea aérea. Estas acusaciones se repetirán por Guillermo González Calderoni; las cuentas en Suiza y en Inglaterra de Raúl Salinas fueron congeladas y el estuvo sujeto a proceso en Suiza y en México. Véase. Anabel Hernández, *Op. Cit.*, pp. 190-195.

¹²⁸ Ibidem. pp. 326-327.

¹²⁹ En la década de los setentas, declarada la guerra contra las drogas por los Estados Unidos, México implementó, mediante el ejército, la quema de plantíos principalmente de Marihuana en el país, a ello se le llamó “Operación Condor”

¹³⁰ Véase. Diego Osorno *El cartel de Sinaloa*, Grijalbo, México, 2020. p. 133.

Arellano Félix en la discoteca Christine, en Puerto Vallarta, y parece haberse roto, ya que Ismael Zambada no pagó una deuda de 20 millones de dólares por derecho de piso a los hermanos Arellano Félix.¹³¹

Ismael Zambada tenía una estrecha relación con Héctor Palma y Joaquín Guzmán quienes controlaban el pasillo que forma San Luis Rio Colorado y Tecate; aún así esto no les permitía trasladar grandes cantidades de droga a los Estados Unidos; de tal suerte que Sinaloa y su producción de adormidera y marihuana, paralelamente con la droga proveniente de los cárteles colombianos, podían entrar al mercado norteamericano solo a través de Tijuana y Ciudad Juárez pagando el derecho de piso correspondiente.

Muchos de los hombres que habían sido parte del proceso de logística y tráfico para Miguel Ángel Félix Gallardo ahora comenzaban a ocupar posiciones de relevancia en el cartel de Sinaloa. El triunvirato integrado por Ismael Zambada, Joaquín Guzmán y Héctor Palma contaría con la colaboración de Juan José Esparragoza y los hermanos Beltrán Leyva.¹³²

A inicios de la década de los noventa, el Cartel de Sinaloa transportó cocaína desde Colombia a México, comprada a los Carteles de Cali y Medellín; también produjo y traficó con marihuana mexicana y heroína importada desde Asia.¹³³

Joaquín Guzmán Loera y Héctor Palma fueron detenidos en dos momentos diferentes pero coincidieron en la cárcel de máxima seguridad de Puente Grande, en Jalisco; la detención de ambos no significó el fin del Cartel, es probable que solo haya demeritado de cierta forma su capacidad. Joaquín Guzmán aportaba su habilidad logística para traficar cantidades considerables de enervantes a los Estados Unidos, sobre todo a través de túneles subterráneos que atravesaban la frontera.¹³⁴

¹³¹ Véase. Jesús Blancornelas, *Op. Cit.*, pp.195-204.

¹³² Al menos dos de las fuentes consultadas coinciden en que en esta etapa a principios de la década de los noventa el Cartel de Sinaloa y el Cartel de Juárez interactúan en una especie de sociedad, tiempo después ambos carteles interactuarán de forma independiente, sin que exista una guerra entre ellos; es importante mencionar que solo Anabel Hernández describe a Joaquín Guzmán como subalterno de Amado Carrillo. Véase, Anabel Hernández, *Op. Cit.*, p. 40-41.

¹³³ Véase, Diego Osorno. *Op. Cit.*, pp.264-265.

¹³⁴ La estancia de Héctor Palma y de Guzmán Loera en Puente grande evidencio el poder de corrupción que los narcotraficantes podían desarrollar, se había creído que los penales de máxima seguridad no responderían a esos

La detención de Joaquín Guzmán Loera tuvo una mayor proyección social y política; fue relacionado con la muerte del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, al hacerla parecer como una pugna entre pistoleros de los hermanos Arellano Félix y Joaquín Guzmán Loera. El uso político de esta versión y la posterior detención de Guzmán dilucidaban dos tipos de discursos: el primero se refería a una especie de control que el Gobierno aún tenía sobre los miembros más visibles de las organizaciones de tráfico de drogas, y un segundo, no declarado, que implicaba la utilización política de los mismos.

El cartel de Sinaloa potencializó su capacidad de producción de marihuana a través de invernaderos con tecnología de punta. En Jalisco y Sinaloa creó laboratorios para la producción de drogas químicas y metanfetaminas que estarían a cargo de Ignacio Coronel.

A partir de la década de los noventa los hermanos Beltrán Leyva forman parte importante del Cartel de Sinaloa: Marcos Arturo Beltrán Leyva fue uno de los mas eficientes lavadores de recursos y los hombres que constituían su brazo armado eran considerados como algunos de los más violentos. Por su parte Héctor Beltrán Leyva era el encargado de establecer relaciones con funcionarios públicos e instituciones privadas; por último Alfredo Beltrán Leyva se encargaba del traslado de narcóticos.¹³⁵

Los hermanos Beltrán Leyva fueron cruciales en la organización de los brazos armados para Sinaloa en la guerra que sostuvieron con los hermanos Arellano Félix. La disputa entre ambos, en la década de los noventa, implicó el uso de bombas en zonas residenciales en Culiacán; el número de homicidios en 1993 era cercano a 150, y para el gobierno de Renato Vega (1998) llegó a 385; el secuestro de empresarios, ganaderos, agricultores y comerciantes llegó a 70 personas entre 1993-1998.¹³⁶

La organización en Sinaloa requería de un punto fronterizo para aumentar el tráfico de drogas con los Estados Unidos. A finales de la década de los noventa la detención de Osiel Cárdenas y la posibilidad de controlar la zona de Tamaulipas, impulsó a la organización de

poderes, sobre todo por sus diseños; no obstante, considero que dicha falabilidad no responde solo a los diseños sino a la corrupción que desde el nivel de presidencia fue evidente en diversos niveles del sistema de gobierno mexicano.

¹³⁵ Véase. Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, p.287 y Anabel Hernández, *Op. Cit.*, pp. 379-381.

¹³⁶ Véase. Luis Astorga *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*, Penguin Random House. México, 2016, pp.192-193.

Sinaloa al control de un nuevo mercado. Fue entonces cuando los hermanos Beltrán Leyva reclutaron entre sus filas a miembros de la Marasalvatrucha;¹³⁷ no obstante, tuvieron una fuerte oposición por parte de los zetas, brazo armado del Cartel del Golfo, lo que produjo violencia en zonas como Tamaulipas, Sinaloa y Nuevo León primordialmente.

El lavado de dinero se hacía a través de diferentes negocios; entre los que han sido públicos se encuentran guarderías subrogadas por el gobierno mexicano, ranchos ganaderos, grupos financieros. El cartel de Sinaloa también tuvo la protección de personal de la entonces Policía Judicial Federal y de la Policía Federal de Caminos; paralelamente tenían acceso a hangares concesionados a los hermanos Vazquez Raña, por mencionar solo aquellos que han sido difundidos.

El Cartel del Golfo

Tamaulipas era una zona de tráfico de marihuana y adormidera en la que también existía tráfico de bienes de consumo desde Estados Unidos a México; éste último tendría su fecha de término con el Tratado de Libre Comercio, esta zona estaba controlado por Juan Nepomuceno Guerra. Este hombre habría decidido no participar en la organización de Miguel A. Felix Gallardo y poco tiempo después de su negativa fue detenido,¹³⁸ su sobrino Juan García Abrego se hizo cargo de la organización y estableció contactos con el Cartel de Cali.

El grupo del Golfo y específicamente Juan Nepomuceno tenían relaciones con la familia del entonces Presidente Carlos Salinas, de ahí que se dijera que había un impulso y asesoramiento desde la Presidencia de la República.¹³⁹ Probablemente esa relación permita el pago de protección de altos jefes del ejército y de las policías estatales y judiciales.

El territorio de Tamaulipas era importante para otras organizaciones como Juárez y Tijuana, lo que generó la disputa por el mismo; la protección no solo implicaba a los cargamentos de droga, sino las cabezas de la organización del Golfo y la protección de "la plaza". El tamaño de la organización era, en tiempo de García Abrego, de aproximadamente 300 personas y se

¹³⁷ Véase, Jorge Fernandez Et Al. *De los Maras a los Zetas*, Grijalbo, México, 2006, pp. 38-44.

¹³⁸ Juan N. Guerra es detenido por Guillermo González Calderoni, por su edad no piso la cárcel. Véase Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, p. 248.

¹³⁹ Véase. Ricardo Ravelo, *Osiel. Vida y Tragedia de un capo*, Grijalbo, México, 2009, pp. 54-58.

calcula que se introducían 50 toneladas de cocaína al mes. Esta magnitud de tráfico no pasaba desapercibida por la DEA que ya comenzaba a investigar a la organización y a García Abrego.¹⁴⁰

La organización del Golfo recibía protección del titular del Instituto Nacional de Combate a las Drogas, de la Procuraduría General de la República.¹⁴¹No obstante, dicha protección concluyó al final del sexenio del Presidente Carlos Salinas.

Cerca de 1993 muchos de los colaboradores de Abrego han sido detenidos, uno de ellos es Carlos Reséndez Bertolucci, operador financiero de García Abrego y quien formará parte del programa de testigos portegidos por la DEA.

En septiembre de 1993 García Abrego se comunicó a la PGR y pidió dialogar con alguna persona de alto nivel, con la finalidad de establecer las condiciones de su entrega. Se acordó que un agente de la DEA y un Ministerio Público se reunieran en un hotel en Tamaulipas. La PGR verificó el contexto en el que el narcotraficante se encontraba y consideró que la entrega voluntaria no era verdadera.¹⁴²

Ante la persecución de la DEA y el asedio de otras organizaciones, El Golfo disminuyó significativamente el tráfico de cocaína hacia Estados Unidos de América, lo que alertó a las organizaciones de Medellín y Cali, quienes limitaron la provisión al Golfo.

A mediados de la década de los noventa la DEA intensificó la búsqueda de García Abrego, cuando en México era conocido que se encontraba en Monterrey. En este momento ya se filtraban a la prensa sospechas de la relación del hermano del Presidente, Raúl Salinas, con el narcotráfico. Bajo esta y otras presiones de carácter político, Carlos Salinas autorizó la captura de García Abrego y la persecución de la organización, actividades que quedarían a cargo de Eduardo Valle, un hombre que formó parte del Comité de Huelga del Movimiento Estudiantil de 1968, sin mucha experiencia en la persecución de narcotraficantes.

¹⁴⁰ Ibidem. p 61.

¹⁴¹ Javier Coello Trejo, subprocurador recibió pagos por millón y medio de dólares y diversos regalos enviados por Juan García Abrego, la mediación entre Coello Trejo y García Abrego la realizaba Guillermo González Calderoni. Véase, Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, p. 249.

¹⁴² Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, pp. 63-65.

García Abrego fue detenido el 14 de enero de 1996 en un rancho de Villa Juárez, Nuevo León, por miembros del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Tras su detención se hicieron consultas a la SEDENA con la finalidad de conocer las posibilidades de extradición. A García Abrego se le aplica el entonces artículo 33 constitucional, para la expulsión de extranjeros ya que el acta de nacimiento le acreditaba ciudadanía estadounidense; no obstante, el documento había sido cancelado ya que se había obtenido mediante documentos falsos por lo que García Abrego era mexicano y en tanto no le era aplicable el artículo 33; no obstante fue expulsado del país. Es importante señalar que el gobierno mexicano no tiene constancia oficial y legal de la detención de García Abrego y de su expulsión del país.¹⁴³

Con la detención y expulsión de García Abrego, el territorio del Golfo comienza a ser disputado. Había tres hombres con posibilidades de hacerse del control del territorio, Baldomero Medina, Salvador Gómez y Osiel Cárdenas. Salvador Gómez manda asesinar a Baldomero Medina el cual queda mal herido y, sin retirarse del tráfico de drogas, decide dejar su puesto a Salvador Gómez y Osiel Cárdenas.¹⁴⁴

Osiel Cárdenas era un mecánico de escasos recursos que utilizaba el taller para vender droga y delatar a pequeños distribuidores ante policías judiciales, con quienes genera una pequeña y local red de protección. Sus inicios en la venta de narcóticos se relacionan con su hermano quien ya traficaba con cantidades no importantes de droga; sus contactos se amplían y paralelamente tiene relación con José de la Rosa que había sido lugarteniente de García Abrego.

Entre 1989 y 1990 fue detenido en dos ocasiones, en la primera lo detienen por homicidio, abuso de autoridad y daños en propiedad ajena, en ambas su detención es de horas. La tercera ocasión es detenido en Texas al intentar entregar un cargamento de dos kilos de cocaína, es condenado a 5 años en la correccional de *Great Plants*; transcurrido un año en esa prisión solicita su traslado a una cárcel mexicana, lo que ocurre mediante un intercambio de prisioneros en un acuerdo entre México y Estados Unidos. En enero de 1994 es trasladado

¹⁴³ Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, pp. 81-90.

¹⁴⁴ Véase, Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, p. 250.

al penal de Santa Adelaida en Matamoros, en poco tiempo convierte el penal en un centro de distribución de cocaína y marihuana con él a la cabeza.¹⁴⁵

Ya en libertad radica en Miguel Alemán muy cerca de la frontera y trabaja limpiando la plaza a las órdenes de la PJF y se relaciona con Gilberto García Mena quien formaba parte de la organización de García Abrego.

El ascenso de poder que tanto Osiel Cárdenas como Salvador Gómez tenían en Tamaulipas, tuvo como consecuencia que Antonio Dávila, un ex agente federal, los amenazara de muerte. Salvador Gómez propone a Osiel Cárdenas una alianza no solo para ordenar el homicidio de Antonio Dávila, sino para consolidar una organización para el tráfico de drogas en Tamaulipas. Ya sin la amenaza de Dávila, regresan a Tamaulipas.

Consolidada la organización del Golfo, tenía capacidad para introducir a los Estados Unidos, a mediados de la década de los noventa, cerca de 30 toneladas de diversas drogas que provenían de Colombia, Perú y Venezuela; que se introducían al país a través de Guatemala, Chiapas, Veracruz y Campeche para luego ser puestas en centros de distribución en Michigan, Nueva York y Nueva Jersey.¹⁴⁶

Los líderes de la organización del Golfo comenzaron a ser visibles para la DEA quien presionó al Gobierno de Ernesto Zedillo y al entonces Procurador Jorge Madrazo Cuellar, no solo para su detención, sino para que se abriese un expediente con su nombre. En julio de 1998 fueron detenidos Salvador Gómez, Osiel Cárdenas y Manuel Alquicires en un rondín militar de rutina en Matamoros; llevados a la base militar para luego ser puestos a disposición de la Procuraduría General de la República en la Ciudad de México donde se les arraigó. En agosto del mismo año se evaden del arraigo.¹⁴⁷

La relación entre Salvador Gómez y Osiel Cárdenas se había desgastado y Cárdenas ordenó su ejecución a Arturo Guzmán Decena en 1999. Justo es Arturo Guzmán Decena quien dirigió

¹⁴⁵ Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, pp. 98-103.

¹⁴⁶ Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, pp. 127-128 y 142. En el caso de las rutas puede consultarse Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, pp. 251-252.

¹⁴⁷ Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, pp. 130-133.

el brazo armado de la organización de Cárdenas, al cual se le conoce como los Zetas.¹⁴⁸ Este hombre perteneció al grupo de fuerzas especiales del Ejército mexicano, del cual había desertado. El grupo de militares que pertenecieron a las fuerzas especiales habían sido entrenados tácticamente por las Fuerzas de Defensa Israelí y por las fuerzas armadas norteamericanas en contrainsurgencia. La integración de los zetas estuvo conformada por varias unidades, de entre ellas el 7º Batallón de Infantería y el 15 Regimiento de Caballería Motorizada; se calcula que existían alrededor de 40 ex soldados.¹⁴⁹

La mayor parte de estos exsoldados tenían habilidades para despliegues rápidos por tierra mar y aire; organizar y ejecutar emboscadas, incursiones y patrullajes; algunos de ellos son francotiradores especializados; tienen capacidad para realizar operaciones de búsqueda y rescate de rehenes. De entre el armamento utilizado en la década de los 90 se encuentran pistolas HKP-7; fusiles G-3, con opción de lanzagranadas; MGL y Remington 700; ametralladoras M-16 y SAW 5.5 y bazucas LAW antitanques. Los zetas se organizaban en grupos no mayores a 15 hombres a los cuales se les llamaba estacas, que se establecían en las principales plazas. Incluso llegaron a tener campos de entrenamiento.¹⁵⁰

Los zetas se reforzaron a través de desertores Kaibiles (ejército guatemalteco) ya entrado en nuevo milenio. La capacidad de maniobra y violencia cambiaron los escenarios de las guerras por el tráfico de drogas.

Los zetas pasaron de ser la guardia personal de Osiel Cárdenas a ser el brazo armado de la organización del Golfo, que debía ser defendido de otras organizaciones que intentaban

¹⁴⁸ Respecto de la conformación de los Zetas existen al menos dos versiones, una a la que Diego Enrique Osornio llama "mitos de la región" que atribuyen la creación del primer grupo paramilitar de los Zetas a Gilberto García, Fidel Hinojosa, Ricardo Garza y Zeferino Cuellar. La segunda versión establece que Osiel Cárdenas ordenó a Guzmán Decena la conformación de un grupo que funcionara como una guardia personal para la protección de Osiel Cárdenas. La aportación de Guzmán Decena fue reclutar a otros miembros de las fuerzas armadas mexicanas y en particular del grupo de Fuerzas especiales (GAFE), del cual el desertó. Ibidem., pp. 173-175. y Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, p. 255.

¹⁴⁹ En la década de los noventa los grupos de fuerzas especiales eran entrenados en la Escuela de las Américas de Georgia y en Fort Bragg. Los manuales con los que se entrenaba explicaban el uso de la guerra psicológica para contrarrestar rebeliones, detalla la presión que debe ejercerse sobre una persona detenida o informante y sus familias. Véase, Ian Grillo, *El narco. El corazón de la insurgencia criminal mexicana*, Tendencias, México, 2012, pp. 157-158.

¹⁵⁰ Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, p. 176.

apoderarse de Tamaulipas. Es importante destacar que hacia finales del siglo pasado los zetas aún no eran popularmente conocidos, el primer acto en el que intervinieron fue en un palenque en Nuevo León.

En un primer momento los zetas lograron ocupar las principales plazas, desplazando a otros cárteles, en ciudades como: Reynosa, Camargo, Miguel Alemán, Nueva Ciudad Guerrero, Matamoros; y logran extender su fuerza a Guerrero, Chiapas, Coahuila y Jalisco y mantuvieron una violenta pugna en Nuevo León.¹⁵¹

La eficaz violencia que se combinó entre los zetas y los kaibiles tuvo, a finales de los 90 y en años posteriores, diversos ejemplos, aquí mencionaré uno: El cartel de Sinaloa (específicamente Arturo Beltrán Leyva y Joaquín Guzmán) intentaron ocupar el territorio de Nuevo Laredo y mandaron traficantes y parte de su brazo armado, constituido en un número significativo por miembros de la Marasalvatrucha. Quizá desconocían la integración y formación de los zetas, los miembros del brazo armado de la organización de Sinaloa aparecieron muertos a las puertas de la casa de seguridad en el mismo territorio Sinaloense con letreros que denostaban la capacidad armada de los mismos.

La capacidad táctica, logística y operativa de los zetas rápidamente los llevó a encargarse del tráfico de drogas y a incursionar en otras actividades criminales como la venta de protección a criminales locales, extorsión a pequeños negocios, secuestro, entre otros. Este proceso parecía romper dos reglas: una que implicaba que la población no inmersa en el narcotráfico generalmente no era obligada a pagar derecho de piso o no era extorsionada, y la segunda regla, implicaba que los brazos armados de las organizaciones del narcotráfico se encontraban supeditadas a la autoridad del mismo; los zetas parecían no responder cabalmente a esta segunda.

La violencia con la que los zetas incursionan en el mundo del narcotráfico distorsiona las formas tradicionales en las que las organizaciones de narcotráfico se comportaban en los últimos 30 años; a partir de ese periodo las relaciones de la violencia entre traficantes, ciudadanía y gobierno cambiaría radicalmente.

¹⁵¹ Véase, Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, p 177. Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, p. 255. Ian Grillo, *Op. Cit.*, p. 162 y Diego Osorno, Grijalbo edición especial. México, 2020, p. 94.

A finales de 1999 dos agentes estadounidenses, uno del FBI y otro de la DEA investigan a Osiel Cárdenas en la Ciudad de Matamoros; son ubicados y amenazados de muerte. Esta información se da a conocer cuando existe una reunión de gabinetes de seguridad en Washington, donde se encuentran Jorge Madrazo, Procurador de la República; Mariano Herrán, entonces titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud; al parecer las autoridades mexicanas no tenían conocimiento del incidente. Los Estados Unidos solicitan la detención de Osiel Cárdenas, y Ernesto Zedillo estructura un operativo militar para tal efecto.¹⁵² La persecución parece haber sido importante, tanto que paralizó las actividades de tráfico de drogas, y Cárdenas decide que su relevo sea Eduardo Costilla.

La Procuraduría General de la República contó con la información del asistente personal de Cárdenas que se convertirá en testigo protegido y es él quien proporciona información trascendental en la detención de Cárdenas. Así es como se conoce que forman parte de la estructura de su organización sus tres hermanos Mario, Homero y Ezequiel; también informó que, con la muerte de Guzmán Decena, el jefe de los zetas era Heriberto Lazcano, y Jorge Costilla era el subjefe de la organización del Golfo. Además dio cuenta de los lazos que existían entre Guadalupe Herrera, procurador del Estado de Tamaulipas en los gobiernos de Eugenio Hernández y Manuel Cavazos, y Ariel Herrera, miembro de la organización del Golfo.¹⁵³

Para el año de 2003 ya existían en Tamaulipas dos operativos para la detención de Osiel Cárdenas: uno a cargo del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales de la SEDENA, y otro de la Procuraduría a cargo de José Luis Santiago Vasconcelos. El primero en encontrarlo fue el Grupo de la SEDENA, quienes al menos tuvieron tres enfrentamientos con los zetas, el primero al entrar en el lugar en el que estaba, el segundo con francotiradores y el tercero en el aeropuerto de Matamoros.¹⁵⁴

Osiel Cárdenas fue detenido y trasladado al penal de la Palma desde donde siguió manejando la organización del Golfo.

¹⁵² Ricardo Ravelo da cuenta de que Osiel Cárdenas al conocer del operativo dispersa a su organización y se van a descansar a diversas playas del Caribe y Pacífico. Véase Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, pp. 184-187.

¹⁵³ Ibidem., pp. 208-211.

¹⁵⁴ Ibidem., p. 216.

La familia michoacana

Michoacán no era controlado, en la década de los noventa, por alguna organización en particular; no obstante, es una zona de cultivo prolífica y un punto clave en el tráfico de mercancías gracias al Puerto Lázaro Cárdenas. En Michoacán se traficaba cocaína a través de los hermanos Valencia Cornelio, quienes ocupaban barcos atuneros para exportar bienes perecederos, en los que se camuflaba la cocaína dentro y fuera del país. El sigilo con el que los hermanos Valencia traficaban ayudó para que hasta inicios del año 2000 se hiciera pública información sobre ellos. De esta forma se conoció que existía una alianza entre los hermanos Valencia y la Organización de Sinaloa. A finales de la década de los noventa conformaron otra alianza con Osiel Cárdenas para traficar cocaína con embarques provenientes de Colombia. El intermediario fue Carlos Rosales, y el Proveedor Gino Brunetti, detenido en el periodo del Subprocurador José Luis Santiago Vasconcelos, quien confesó que, con la detención de Cárdenas a finales de los noventa y bajo el dominio de los zetas, Michoacán se configuró como un estado donde la violencia se potencializó al igual que la producción de metanfetaminas y se expandió la extorsión por todo el estado.¹⁵⁵

Crítica a la noción de delincuencia organizada

Hasta aquí la revisión de los discursos sobre el narcotráfico en México, a partir de este punto es importante plantear algunos puntos de reflexión para hilvanar la instrumentalización del narcotráfico, por parte de los gobiernos mexicanos, para justificar ante los Estados Unidos su quehacer en contra del mismo.

Las representaciones de la violencia se relacionaron con la actividad del narcotráfico en el país. Los discursos políticos se centraban en el tráfico de estupefacientes y la generación de violencia y una criminalidad no convencional que, al menos a los ojos de buena parte de los integrantes del gobierno, resultaba de cuño reciente; debía ser atacada por métodos no convencionales y estructuras jurídicas de excepción.

Se comenzaba a utilizar el término “delincuencia organizada”, este fue introducido legalmente en la Constitución mexicana con la reforma constitucional de abril de 1996, en ese mismo paquete de reforma constitucional y normativa también se incluyó la Ley Federal

¹⁵⁵ Véase. Ricardo Ravelo, *El narco en México. Historia e historias de una guerra*, Grijalbo, México, 2011. pp. 36-37. Ricardo Ravelo, *Op. Cit.*, Supra 139, pp. 169-170. Guillermo Valdés, *Op. Cit.*, pp. 265-266.

contra la Delincuencia Organizada, pero esta fue analizada y aprobada hasta septiembre-octubre de 1996.¹⁵⁶ En lo que toca a su discusión en la Cámara de Diputados, una vez modificada y aprobada en la Cámara de Senadores, en el apartado de “consideraciones”, los argumentos se centraron en el combate integral a la delincuencia organizada, se mencionaba el aumento en las sanciones para los nuevos tipos penales que se crearon; así como los nuevos métodos para allegarse de información y de la modificación de la carga de la prueba, además de los beneficios de los que gozarían los testigos protegidos. Los propios legisladores creían necesario incluir normas provenientes de otras experiencias internacionales como era el caso de los Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Colombia, para así retomar elementos de eficiencia, métodos de investigación técnicamente avanzados, ampliación del plazo de retención para los presuntos responsables e infiltración de agentes.

La propuesta de Ley que en ese momento se estaba analizando en la Cámara de Diputados ya había sido revisada por la Cámara de Senadores, dicha Cámara modificó algunos puntos, de entre ellos, puso que para determinar la procedencia o no del aseguramiento de los bienes fuese la autoridad jurisdiccional. Se excluyó de la iniciativa enviada por el Ejecutivo la posibilidad de que los particulares pudieran autorizar la intervención de las comunicaciones sin necesidad de la intervención jurisdiccional, o la posibilidad de colocar de forma secreta aparatos tecnológicos de registro de voz, sonido o imagen en cualquier lugar privado.

Legalmente la delincuencia organizada se constituía a partir de varios elementos: que más de tres personas acuerden organizarse o se organicen de manera reiterada, para llevar a cabo conductas que tengan como finalidad la comisión de ciertos delitos. En este punto es muy importante señalar que México hace una mala copia de la Ley La Torre de Italia, ya que la legislatura Italiana se preocupó por llamar asociación mafiosa y describirla. En México bastaba con que tres personas cometieran uno de los delitos incluidos en el catálogo recién aprobado para que se considerara delincuencia organizada. Es evidente el descuido legislativo y la falta de capacidad legislativa para describir las características de los grupos delictivos a los que querían dirigir la legislación.

¹⁵⁶ La iniciativa fue enviada por el Ejecutivo Federal y legisladores federales a la Cámara de Senadores con fecha 19 de marzo; no obstante, en la Cámara de Senadores se consideró la necesidad de modificar otros ordenamientos por lo que no se aprobó con el paquete de reformas enviado por el Ejecutivo Federal en abril de 1996.

Como es evidente el Estado mexicano estaba castigando el simple acuerdo de voluntades para cometer un delito. Los miembros de las organizaciones delictivas fueron doblemente sancionados: por planear el delito y luego por cometerlo. En este punto se argumentaba la peligrosidad de los sujetos y el peligro público que generaban para mantener un estado de excepción similar a los delitos de conspiración y asociación delictuosa. No obstante, es importante mencionar que la planeación de un delito no necesariamente lleva a su comisión. Por otro lado la planeación debe mantenerse en secrecía con la finalidad de que la comisión del delito fuese exitosa, pero si hay tal secrecía ¿Cuál es el peligro público que se genera?¹⁵⁷

Al no existir un concepto o noción de delincuencia organizada, el Estado mexicano, se delimitó a plantear que aquel grupo de más de tres personas que cometiera los delitos de: terrorismo, trafico de estupefacientes, falsificación de moneda; operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos; asalto; secuestro; tráfico de menores y robo de vehículos sería considerado delincuente organizado.

La Ley fue analizada y aprobada con tal descuido que nadie se percató las mal citadas supuestas leyes, es el caso de la Ley general para combatir y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia de las víctimas de estos delitos, en el mejor de los casos se refiere a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.¹⁵⁸

Algunos de estos delitos responden a condiciones específicas como el control de los movimientos armados en el país, recordemos los levantamientos el EZLN, ERPI por mencionar los más importantes; este tipo de alzamientos podían ser sujetos de la ley en sus modalidades de terrorismo y acopio de armas.

En la década de los noventa los mayores problemas en cuanto a la incidencia delictiva se concentraban en asalto, secuestro y robo de vehículos, estos eran catalogados como delitos de delincuencia común; es decir, la persecución y judicialización de los mismos correspondía al estado en el que fueran cometidos; con la aprobación de la Ley contra la delincuencia

¹⁵⁷ Pablo Hernández-Romo, *El delito de delincuencia organizada. Ideas para argumentar su inconstitucionalidad* Tirant lo Blanch, México, 2014. Pp 15-17.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 19

organizada estos podían ser perseguidos por autoridades federales, sí el Ministerio Público Federal así lo decidía.

El narcotráfico se constituyó en un discurso dominante por parte del Estado, al que se le dió prioridad en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. No obstante, existían otros delitos que implicaban una mayor lesividad social y a los que no se sancionó con penas altas, incluso delitos como el genocidio tenían la misma sanción que los delitos contra la salud. La ley fue aprobada imponiendo una sanción de prisión de 20 a 40 años de cárcel por delitos contra la salud cuando quienes los cometan tengan calidad de dirección o supervisión, y de 10 a 20 años en los demás casos. Para los demás delitos: terrorismo, falsificación o alteración de moneda; operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos; asalto, secuestro, tráfico de menores, la sanción en su modalidad de dirección o supervisión fue de 8 a 10 años y de 4 a 8 años en los demás casos.¹⁵⁹

Uno de los discursos que prevalecían entre los legisladores era el de la peligrosidad y se elaboraba en diversos términos: uno de los más recurrentes era el que se relacionaba con la seguridad nacional.

Otra de las críticas que se hicieron a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se centró en el conflicto de leyes que los legisladores no advirtieron en su momento y que se relacionaba con el delito de conspiración, ligado a su vez con los delitos contra la seguridad de la Nación que comprendían: Traición a la Patria, Espionaje, Sedición, Motín, Rebelión, Terrorismo y Sabotaje. No obstante, algunos criterios jurídicos ya advertían de este tipo delictivo, al considerar que si los sujetos activos del delito de conspiración lo ejecutan, se está en un conflicto de leyes, ya que la conspiración desaparece y emerge la tentativa del delito que comienza a ejecutarse.¹⁶⁰

Existen dos discursos, uno expreso: contrarrestar los efectos de la delincuencia organizada por cualquier medio; incluso el de establecer reglas de excepción que en el corto plazo permitieran al gobierno mexicano criminalizar a aquellos grupos criminales con los que no estaba coludido, esta era su intención latente; y se puede ver otro: utilizar la delincuencia

¹⁵⁹ Véase. Artículo 4, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. DOF. 7 noviembre 1996.

¹⁶⁰ Véase. Pablo Hernández-Romo, *Op. Cit.*, p. 33.

organizada para criminalizar aquellos movimientos de discidencia política o incluso a los ciudadanos morosos en el pago de sus impuestos.

Los actos de planeación para los delitos que comprenden el bloque de delincuencia organizada estaban, también, estrechamente relacionados con el delito de asociación delictuosa, este delito implica un acuerdo de voluntades para realizar actos preparatorios con el propósito de delinquir, en el cual deben intervenir al menos tres personas, sin que se tenga en cuenta, un tipo delictivo específico. En el derecho mexicano estas dos estructuras normativas implicaban un concurso de normas; es decir, se atendía al principio jurídico de especialidad, que se resolvía en favor del apartado de delincuencia organizada.¹⁶¹

En lo que toca a la estructura de la investigación, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada determina una serie de nuevos elementos que rompían con la concepción jurídica de aquel periodo. Se propuso que en las investigaciones con recursos de procedencia ilícita hubiera coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde podían realizar auditorías a personas físicas y morales solo con indicios de delincuencia organizada, que se constituía como una excepción al principio de inocencia, que al menos formalmente existía en el derecho constitucional mexicano. Conjuntamente se rompía el secreto bancario, y tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión de Seguros y Fianzas y el Sistema Nacional de Ahorro para el Retiro debían proporcionar la información que les fuera requerida.¹⁶²

Una figura utilizada con éxito por las policías de investigación en los Estados Unidos de América fue la de agentes infiltrados. En nuestro país, la finalidad declarada era identificar las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación, y para ello solo se requería la autorización del entonces Procurador de la República. Una constante en las policías de la década de los noventa era su nivel de corrupción y su participación en el tráfico de drogas en colaboración con ciertas organizaciones de tráfico, de suerte tal que este tipo de elementos operativos podían funcionar para justificar la colaboración de las policías judiciales con las organizaciones del narcotráfico.

¹⁶¹ Ibidem, pp. 35-46.

¹⁶² Véase, artículos 9-10 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. DOF. 7 noviembre 1996.

Un elemento que hasta nuestros días ha sido objeto de crítica severa, es el arraigo, este fue utilizado en México para una “debida integración de la investigación”, mientras esta se lleva a cabo la persona bajo sospecha podría estar privada de su libertad, en un espacio distinto a la cárcel hasta por noventa días, con la finalidad de integrar la investigación bajo la cual se acusará a la persona. Este acto violenta el principio de inocencia, de legalidad e incluso el de certeza jurídica.¹⁶³

La intervención de comunicaciones fue un elemento novedoso, su éxito fue probado en operativos de policías de investigación tanto en Estados Unidos como en Italia. En términos de la Ley Federal en contra de la Delincuencia Organizada, la intervención de comunicaciones privadas podría ser ordenada por el Juez de Distrito cuando así lo consideraba y después de que el Ministerio Público hiciera de su conocimiento los indicios de presunción de los delitos en investigación. Bajo esos parámetros el Juez de Distrito debía determinar las características de la intervención, modalidades y modos de colaboración, además le correspondió el otorgamiento de prórrogas hasta por 6 meses y la verificación de las intervenciones. Esta Ley previó la creación de una Unidad Especializada a la que le correspondía el control de las comunicaciones privadas y estableció los lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas, ella los autorizaba las adquisiciones de los mismo; además de encargarse de la conservación de los materiales, el mantenimiento y uso de los equipos. De suerte tal que el Juez, en el mejor de los casos veía sometida su facultad autorizar y determinar las modalidades y características de la intervención a las condiciones técnicas que la Unidad Especializada a cargo de la Procuraduría tuviera.¹⁶⁴

La experiencia italiana generada antes y después de los maxijuicios en los que se juzgó a la mafia italiana, específicamente a la siciliana, creo un nuevo horizonte de enunciación. En muchos escenarios de la lucha contra la delincuencia organizada se comenzaron a perseguir los recursos con los que estas organizaciones se financiaban, y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no fue la excepción. En una investigación de delitos contra la delincuencia organizada era posible que fueran asegurados los bienes de las personas sujetas a investigación y se invertía la carga de la prueba: los enjuiciados debían probar la procedencia lícita de los bienes. Mientras los bienes se encontraban asegurados, se ponían a disposición del Juez de la causa, pero se encontraban bajo la administración de la

¹⁶³ Véase, artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. DOF. 7 noviembre 1996.

¹⁶⁴ Véase, Artículos 8, 16-21 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. DOF. 7 noviembre 1996.

Procuraduría, y finalmente, el destino de esos fondos era determinado por un Consejo Técnico de Bienes Asegurados.¹⁶⁵

Otro elemento proveniente de las experiencias italianas y norteamericanas fue la protección de testigos. Los miembros de la delincuencia organizada que otorgaban ayuda en la investigación o persecución de otros miembros de la delincuencia organizada podían beneficiarse, dependiendo de ciertas condiciones procesales, como: que las pruebas en el juicio no fueran tomadas en cuenta en su contra. Si los indicios aportados servían para la consignación de la averiguación se podía reducir hasta 2/3 de la sanción; si las pruebas aportadas eran útiles para obtener sentencia condenatoria de un miembro de la delincuencia organizada, que fuese un dirigente, la sanción podría reducirse a la mitad y si eran varios en la misma calidad la sanción podría reducirse hasta en ¾ partes.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se estructuró como un sistema normativo de excepción que respondía a condiciones que se consideraban críticas en un estado de emergencia. En ese estadio y con un sistema de procuración de justicia estrechamente relacionado con las organizaciones del narcotráfico y un sistema económico-político vinculado con los recursos de procedencia ilícita, la Ley representaba una herramienta que respondía formalmente a los requerimientos de las Naciones Unidas y que a nivel nacional facilitaba las condiciones para juzgar a aquellos ciudadanos miembros de la delincuencia organizada o no, que fuesen útiles políticamente.

Una vez creado el sistema de excepción y su justificación del poder del narcotráfico, era posible dejar sin validez el principio de inocencia, el principio de legalidad, el de certeza jurídica, modificar la carga de la prueba para que fuera el acusado y no el acusador quien debiera probar lo que no afirmó; los bienes podrían ser decomisados incluso sin una sentencia firme; los indicios y las sospechas eran suficientes para detener y procesar a una persona que podía ser acusada por un miembro de la delincuencia organizada que podía beneficiarse de la acusación.

La Ley en análisis es un régimen de excepción para los principios y reglas contenciosas y de protección de los derechos constitucionales, y rápidamente la excepcionalidad con la que las

¹⁶⁵ Véase, Artículos 29-32 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. DOF. 7 noviembre 1996.

personas podían ser juzgadas pasó de ser una condición de posibilidad a un principio dominante.

1.3 Nociones críticas de la seguridad

Los discursos sobre la seguridad pública esgrimidos por el gobierno mexicano han logrado imponer una visión de la seguridad que no siempre dio espacio a otras visiones, sobre todo de carácter académico. La importancia de estos discursos radica en su especialización y paralelamente en su diversidad.

En este apartado excluiré a un grupo de académicos cuyo trabajo consiste principalmente en explicar en qué consiste el Sistema de Seguridad Pública, sin que se adentren en un análisis crítico de la visión de seguridad pública y los intereses que rigen los discursos. Centraré la atención en aquellos planteamientos hechos en la década de los noventa que forman parte de una construcción crítica o alternativa a la estructura de seguridad pública que forma parte de los discursos del Gobierno mexicano.

La mayor parte de los análisis críticos de la seguridad provenían de la criminología crítica, uno de los exponentes más importantes fue el Dr. Alessandro Baratta quien al referirse a la seguridad pública la relaciona con la historia del derecho penal en Europa como un continuo entre el compromiso liberal y el carácter autoritario, entre el Estado de Derecho y el Estado de policía.¹⁶⁶

Se habla de seguridad pública e incluso de seguridad ciudadana en relación con los espacios públicos o respecto de ciertos delitos como los que atacan contra la integridad personal o la propiedad; mientras que las situaciones de riesgo en los escenarios domésticos de menores y mujeres, la violación de los derechos económicos de los que son víctimas los grupos marginales no son considerados en la seguridad pública. La corrupción, la colusión, la criminalidad al interior de órganos civiles y militares del Estado; las relaciones delictivas que realizan los que detentan el poder público tampoco son considerados por los modelos de

¹⁶⁶ Véase, BARATTA, Alessandro *Política criminal: Entre la política de seguridad y la política social*, en Elías Carranza (Coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, ILANUD-S, XXI-UE, México, 1997. p.83.

seguridad ciudadana o pública. El espacio de la seguridad pública se ve trastocado por el desorden social.¹⁶⁷

Más atractiva para el Dr. Baratta se encuentra la concepción de la seguridad de los derechos que atribuye a la política criminal una dimensión local, participativa, multidisciplinaria, pluritagencial.¹⁶⁸

Según el propio Baratta, debería corresponder a los sujetos portadores de derechos fundamentales universales y en tanto a las personas físicas dentro de un territorio, ya sea de un Estado, ciudad, barrio, espacio público o privado. Se relaciona con el disfrute y la protección efectiva de los derechos frente a su agresión o incumplimiento, ya sea por una persona física cuyo actuar se da en el ámbito de sus competencias, poderes de hecho o derecho, siendo particulares o funcionarios.¹⁶⁹

Frente a los mecanismos discriminatorios en la administración de los derechos en favor de los ciudadanos respetables a costa de los excluidos existe un proceso de reducción de la seguridad jurídica que alimenta el sentimiento de inseguridad. Frente a este proceso se encuentra otro, de inclusión social, en el cual se deben asegurar los derechos de todas las personas, en donde se empodere a los débiles y excluidos, en el cual exista una política local participativa, seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales.¹⁷⁰

Elias Carranza por su parte hace una distinción entre seguridad ciudadana y seguridad de los habitantes: la primera en su consideración tiene malos antecedentes en América Latina ya que fue utilizado por las fuerzas armadas y las policías militarizadas en las dictaduras de los años setenta, muy relacionada con la doctrina de la seguridad nacional. La segunda, a su parecer, permite que el término “habitantes” abarca no solo a los ciudadanos sino a todas

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ Alessandro Baratta, *Criterios para el análisis de la seguridad: estado actual de la investigación*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre Nuevas Políticas de Seguridad, Escola de Policia de Catalunya, España, 1999. pp. 4-8.

las personas sin excepción, menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados etc.¹⁷¹

Más allá del antecedente que Elias Carranza planteaba para el modelo de la seguridad ciudadana, éste fue reelaborado con un mayor análisis por Laura Chinchilla. Para la autora, en lo que respecta a la seguridad ciudadana, se debe partir de ciertos principios, de entre ellos: garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad, con total respeto a las garantías fundamentales y los derechos humanos de los ciudadanos; en el marco de las políticas generales de Estado; su objetivo debe ser la reducción de los principales factores de riesgo asociados a la criminalidad, sobre todo aquellos relacionados a la victimización y el desarrollo social y personal de niños y jóvenes. Sus políticas se elaboran y ejecutan en el ámbito local, privilegiando las zonas urbanas, mediante una amplia participación y representación de los grupos involucrados en la problemática, cuyo programa de seguridad ciudadana debe contar con procesos rigurosos para determinar los objetivos, identificación de los principales factores de riesgo, establecimiento de planes de acción, además de que en su implementación conjunta y coordinada sea posible el monitoreo y evaluación, así como la difusión de los resultados.¹⁷²

Desde Europa se apostaba por un modelo de seguridad urbana; en nuestro país, Luis González Placencia logra desarrollar con claridad la mayor parte de los elementos de este modelo, a saber: toda política pública debe enmarcarse en el respeto a la estructura normativa constitucional de derechos fundamentales y garantías de los mismos; así como los derechos humanos estructurados en el sistema convencional. Las políticas deben ser integrales en tanto ejercicio de los derechos sociales por sí mismos y no como una forma de combatir los delitos; muy relacionado con este punto se encuentra el fomento a la cultura de la legalidad que permitan reconocer la ventaja de estar en un modelo de normas y no de reglas. La participación de la ciudadanía se estructura a partir de al menos tres niveles: uno integrado por actores que puedan asumir compromisos y cuya labor se desarrolle dentro de la comunidad articulando redes de representación horizontal e intereses comunes, el segundo de empresas o instituciones intermedias ubicadas en la comunidad y tres el resto de los habitantes cuya participación se haga mediante canales ágiles. Por su parte la función

¹⁷¹ Elias Carranza, *Situación del delito y la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*, en *Delito y seguridad...Op. Cit.*, p. 24.

¹⁷² Véase José María Rico Et Al., *Seguridad Ciudadana en América Latina*, S.XXI, México, 2002, p. 161-163.

institucional se concreta a través de procesos de investigación, además como un monitor y articulador, capaz de generar información diagnóstica, propuestas de intervención y estrategias, distinguiendo actores estatales participantes; diseñar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, que pueda identificar intereses legales e ilegales, así como estructuras de corrupción.¹⁷³

Una de las discusiones importantes fue la generada para discernir cuál de los sistemas de seguridad (pública o ciudadana) debía aplicar México. Mientras algunos compartimos la idea de que el modelo debía cambiar a uno más cercano a la seguridad ciudadana, otro grupo de analistas planteaban que lo determinante es el contenido que se le da a la seguridad y por tanto su construcción bajo las reglas de un Estado democrático de derecho y del derecho penal garantista, cuya trascendencia radica en el control de la reacción social ante la violación de los derechos individuales y colectivos; poniendo énfasis en el equilibrio de todo el sistema, respecto de su contenido normativo y su sistema de judicialización. Para quienes se participaban por un modelo nominalmente de seguridad pública, era evidente el peligro que implica modificar un sistema de seguridad cuando no existe un Estado democrático de derecho y un sistema de derecho penal garantista equilibrado.¹⁷⁴

En este punto existe un elemento transversal a la mayor parte de las disertaciones sobre la seguridad, configurado alrededor de la estructura normativa en el que el Estado democrático de derecho influye el pensamiento jurídico al plantear que el derecho tiene valores y contenidos sustanciales que se vinculan normativamente a principios y valores inscritos en las constituciones. Pero una norma solo es válida si respeta los derechos fundamentales y los principios axiológicos inscritos en el texto constitucional. Los derechos fundamentales son de cada uno y de todos, y en tanto se requiere un Juez cuya imparcialidad e independencia esté escindido de cualquier vínculo con los poderes o con las mayorías y tenga la capacidad de declarar los actos de estos que sean ilícitos. La legitimación de un Juez deviene de su función de garantizar los derechos fundamentales. En este sentido los derechos no están sujetos a

¹⁷³ Luis González, *La seguridad pública en un contexto democrático*, en Pedro Peñaloza (Coord.) *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, 2006, pp. 879-885.

¹⁷⁴ Véase, Samuel González, *Seguridad Pública y Derechos Humanos: Acciones positivas estatales para su efectiva garantía*, Seguridad Pública... *Op. Cit.*, pp. 281-309.

derogación o a disponibilidad o a las decisiones de las mayorías, ni a los intereses políticos.

175

La visión de un Estado democrático de derecho como presupuesto indispensable en la mayor parte de los modelos de seguridad, está presente en un número significativo de los discursos académicos más influyentes, en este punto se encuentran Samuel González, Luis González, Emilio Álvarez, entre otros.¹⁷⁶

Muchos de los debates académicos planteaban elementos de acción alternativos a la visión de seguridad acotada al derecho y específicamente al derecho penal; se incluían elementos de desarrollo social, en materia de educación, trabajo, mejoramiento de la infraestructura en las zonas con problemas de altos índices delictivos o redes sociales de vigilancia. Una parte importante de estos discursos de forma indirecta criminalizaba la pobreza y en otro extremo generaba ghettos de protección privada. Los sistemas de atención social no gozaron de la popularidad política al no disminuir los índices delictivos en el corto plazo y por tanto no aportar dividendos políticos. Mientras, las acciones de vigilancia tecnológica, vigilancia vecinal o diseños arquitectónicos de seguridad privada lograban disminuir las percepciones de inseguridad y en menor medida, el número de delitos en la zona; es decir, los delitos se desplazan a la periferia del espacio en donde se aplicaron las medidas de vigilancia.

La estructura y función policial, aun en las visiones alternativas a la seguridad basada en el derecho penal clásico, fue un instrumento importante en la mayor parte de las propuestas de seguridad. La mayoría de ellas reconocían la falta de entrenamiento y recursos materiales y humanos; no obstante, en la década de los noventa existían pocos análisis sobre la estructura policial en México o su eficiencia.¹⁷⁷ Estos primeros trabajos de investigación y análisis hacían evidente la falta de formación en los cuerpos de policía, su nivel de corrupción; su poca efectividad, la falta un marco normativo que determinara sus facultades y delimitara sus acciones.

¹⁷⁵ Véase, Luigi Ferrajoli, *Op. Cit.*, pp. 15-28

¹⁷⁶ Véase, Samuel González, *Op. Cit.*, pp. 281-309. Para la visión de Luis González, véase, supra 173.

¹⁷⁷ Véase, Samuel González, Et Al. *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, UNAM, México, 1994. Beatriz Martínez, *La policía en México. Orden social o criminalidad*, México, 1999; Serafín Ortiz, *Función policial y seguridad pública*, Mc Graw Hill, México, 1998.

Ya durante la década de los noventa comenzaban a construirse modelos policiales que acompañaran las propuestas de sistemas de seguridad; en el panorama de la seguridad pública en nuestro país, se planteó crear una estructura de formación, configurar un marco normativo, mejoras en los recursos materiales. No obstante, en la mayor parte de los casos, la policía continuó siendo un instrumento útil para el uso de una mayor cantidad de recursos y la creación de una corporación que permitiera servir a intereses ilegítimos y mayormente ilegales.

Por su parte los modelos basados en la seguridad ciudadana propusieron otros parámetros respecto de la función policial, orientando su función a la comunidad o a generar una policía de proximidad; es decir, con mayores lazos comunitarios, mayor visibilidad y mejoramiento de la imagen. Parecía que el acento estaba puesto más que en una policía con modificaciones de fondo, en un cambio cosmético

Un punto que pocos académicos analizaron era el tráfico de drogas en nuestro país o la estructura y actuación de la delincuencia organizada, como consecuencia no se encontraba plasmado en la mayor parte de los proyectos de seguridad. La academia se había concentrado en el control de la criminalidad que perjudicaba primordialmente a la mayor parte de los ciudadanos en las zonas urbanas. En ese momento se reconocía una dicotomía, al menos en los discursos académicos, en la que no se relacionaba a la delincuencia organizada con la delincuencia común; muy pronto, sobre todo a principios del siglo XXI, esa dicotomía sería sustituida por una relación entre el robo de vehículos, secuestro, robo a casa habitación, robo a transeúnte y las necesidades de redes criminales sobre todo en el tráfico de drogas, de personas, piratería entre otro.

Aún considerando las ausencias, los discursos académicos de la seguridad en uno u otro extremo, es decir, aquellos que se relacionaban con la seguridad pública y los que se expresaban por la seguridad ciudadana, habían logrado permear en diferentes grados a los tres niveles de gobierno. No obstante, faltaba poco tiempo para que los principios dominantes sobre la delincuencia organizada planteara nuevos horizontes de la seguridad.

2.1 Organizaciones de la Sociedad Civil

En este capítulo se describirán tres escenarios: el de las organizaciones de la sociedad civil; utilizaré tres casos litigados ante la Corte Interamericana de Derechos humanos para ejemplificar el punto de fuga de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil y la alternativa armada como último camino de las comunidades en los estados de Guerrero y Chiapas.

Identificaré los discursos de las organizaciones de la sociedad civil cuyo quehacer se ubica en la defensa de derechos humanos en casos de: desaparición forzada, tortura, detenciones ilegales; es decir, de violaciones graves a los derechos humanos provocadas primordialmente por los agentes del Estado. Muchos de estos discursos han sido relegados y silenciados; no obstante, han logrado, bajo estrategias de litigio ante instancias supranacionales, modificar algunas disposiciones jurídicas de radical importancia, sobre todo en lo que atañe al fuero de guerra; el control de convencionalidad por parte de las instancias jurisdiccionales; la mejora de los protocolos periciales en materia de desaparición y homicidios, además de evidenciar la ineficiencia del sistema de procuración de justicia y la falta de criterios innovadores en el poder judicial.

Por último, analizo algunos elementos discursivos de dos movimientos armados en la década de los noventa: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y sus diferencias, sin olvidar la estrecha relación¹⁷⁸ que ambos movimientos guardan con la guerra sucia; la represión en Chiapas y Guerrero y las matanzas de Acteal y Aguas Blancas.

¹⁷⁸ En el Estado de Guerrero desde la década de los setenta existió un desden por atender los problemas de las comunidades más pobres en la comercialización de sus productos, lo que magnificó los conflictos en la zona, el Estado mexicano respondió reprimiendo la protesta social y una parte de los ciudadanos inconformes integraron movimientos armados como última forma para defender sus comunidades en un intento por democratizar al gobierno mexicano.

Identifico una relación estrecha entre las omisiones y el olvido del Estado en los estados de Chiapas y Guerrero, y como su falta de intervención en el desarrollo de estas comunidades dejó dos caminos: los litigios para defender y proteger sus derechos humanos ante las violaciones que el propio Estado asesta, y la organización social por la vía armada, quizá como *ultima ratio*.

La construcción de la idea de modernidad excluyó la lucha armada como una forma legítima de organización cuando el Estado deja de cumplir con su función primordial la seguridad de las personas y el ejercicio de sus derechos.

Los discursos de la organización social se vinculan con la participación ciudadana y están relacionados con procesos de democratización política. Algunos de ellos se estructuran a partir de la gobernanza participativa, en muchas ocasiones impulsada desde las instancias gubernamentales u organismos internacionales. Estos modelos de participación se concentran en estructuras muy limitadas a niveles municipales de gobierno y solo en ciertos aspectos como la solicitud o distribución de presupuestos vecinales o rurales.

En la década de los ochenta la participación ciudadana se centró en el impulso a ciertos esquemas de desarrollo del campo y disminución de la pobreza como el Programa Nacional de Solidaridad, impulsado en 1989, en el gobierno de Carlos Salinas, y el Programa de Fondos Municipales que se financió a través de los préstamos otorgados por el Banco Mundial en 1990, que se estructura a partir de un proyecto más amplio para minimizar las condiciones de la pobreza.¹⁷⁹

En materia de seguridad, la organización civil tendría un escenario mucho menos instrumentalizado que aquel que se puede identificar a partir del inicio del Siglo XXI. La forma en la que la organización civil se estructuró estaba determinada por la protección de los derechos humanos y la necesidad de modificar el sistema de procuración de justicia; este proceso devenía de uno de más largo aliento gestado en las décadas de los 60 y 70.

En el periodo posterior a los movimientos estudiantiles y laborales de las décadas de los 50, 60 y principios de los 70 se gestaron movimientos guerrilleros en varios estados del país, en la mayor parte de ellos la respuesta del Estado mexicano fue el uso de las fuerzas armadas y

¹⁷⁹ Claudia Maldonado Et Al., *Los discursos de la participación a nivel local. Los dilemas de la inclusión política en los casos de los consejos locales de participación en Oaxaca (México) y Zulia (Venezuela)*, en Gisela Zaremborg (Coord.), *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, FLACSO-IDRC, México, 2012, pp. 111-112.

la desaparición forzada de quienes participaban o colaboraban con los movimientos guerrilleros. Una parte de las comunidades en las zonas de conflicto y con mayor frecuencia los familiares se organizaron para intentar conocer el destino de, al menos 500 casos de desaparecidos; se presume que 300 de esas desapariciones tuvieron lugar en el estado de Guerrero, específicamente en el Municipio de Atoyac de Álvarez.¹⁸⁰

Dentro del amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil que se crearon en México seleccioné aquellas que considero han intervenido con mayor influencia en una crítica a los excesos y omisiones del Estado mexicano en violaciones graves a los derechos humanos. Su intervención desde la sociedad civil y la relación con otras organizaciones sociales en otros países del continente americano, lograron modificar la estructura política de algunos organismos y cambios profundos en el sistema normativo mexicano, además de evidenciar la violación de los derechos esenciales de los mexicanos por parte de las fuerzas armadas y de los cuerpos policiales.

La selección no es exhaustiva; ejemplifica aquellas organizaciones que influyeron en la construcción de un discurso de protección de los derechos humanos que abrió el escenario para que la jurisdicción interamericana y luego la internacional se constituyeran como la instancia supranacional que daba respuesta a la profunda incompetencia e ineficiencia del sistema de procuración y administración de justicia en México.

Las acciones de protesta, análisis, crítica, propuesta, acompañamiento, investigación, entre otras, de las organizaciones civiles que se reseñan a continuación han logrado generar una imagen crítica de las condiciones en las que una parte de la seguridad se desarrolla. La construcción de sus horizontes de enunciación, ha cuestionado, durante un largo periodo, los discursos de seguridad del Estado. Han puesto en el escenario una discusión en la que se plantean los errores, ausencias, lagunas y corrupciones y han construido, desde sus perspectivas particulares, un horizonte común que les permite cuestionar, legítimamente, las deficiencias del Estado mexicano en la protección de sus derechos.

La existencia de estas organizaciones civiles responde, en México, a los vacíos de intervención gubernamental del Estado, a la pobreza extrema, falta de servicios médicos, carencia acceso

¹⁸⁰ Véase, <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/homenajerosarioibarra/historia.html> Consultado el 2 de marzo de 2023. Además, véase, Andrea Radilla Martínez, *De tramas y escenarios en torno a la guerra sucia. Guerrero en la década de los setenta. Las circunstancias se dieron, en Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México. Memorias de la represión en Atoyac de Álvarez, Guerrero durante la década de los setenta.* Andrea Radilla Et al. (Coord) U.A. Gro.-AFADEM-P y V, México, 2012. Pp. 48-49.

a oportunidades educativas y laborales, por mencionar solo algunos de los problemas con los que estas comunidades tienen que sobrevivir. El Estado no solo ha sido omiso en generar condiciones dignas de vida, paralelamente a las acciones de protesta ha respondido con la criminalización de la misma y la detención arbitraria, tortura y desaparición forzada de los disidentes políticos, lo cual genera un doble discurso, uno velado y otro evidente; el primero se estructura a partir de la represión de la disidencia utilizando medios ilegales en el uso de la fuerza extrema para mantener el *estatus quo*. El segundo discurso justifica esa intervención en función de una visión de orden y seguridad.

En 1977 se funda el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos en México, encabezado por Rosario Ibarra de Piedra; su objetivo inicial era lograr la presentación de personas desaparecidas y posteriormente demandar la investigación de los crímenes cometidos por el gobierno mexicano contra sus opositores.¹⁸¹ En la década de los 80 el Comité Eureka, nuevo nombre del Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos en México, señaló la ubicación de 6 cementerios clandestinos en las siguientes ubicaciones: en la periferia del cuartel militar en Atoyac de Álvarez; cerca del antiguo Hotel Papagayo; en los alrededores de la base aérea de Pie de la Cuesta; en Salto Valadez, en dirección a palo blanco, a la salida de Chilpancingo; además de dos que, parece ya se conocían, en los pozos de Copacabana, cerca de la Costera Miguel Alemán y el pozo Meléndez, cerca de Taxco.¹⁸²

La relación del Comité Eureka y otras organizaciones con fines similares logró primero, integrar expedientes de casos tanto de presos políticos como de desapariciones, para la investigación en el ámbito de la procuración de justicia, para crear, en 1979, el Frente Nacional contra la Represión, que conjuntó los esfuerzos de 54 organizaciones. El Comité Eureka logró la liberación de 148 presos políticos, al mismo tiempo que registraron 557 desaparecidos.¹⁸³

¹⁸¹ Véase, <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/homenajerosarioibarra/historia.html> Consultado el 2 de marzo de 2023.

¹⁸² Véase Evangelina Sánchez Serrano *Terrorismo de Estado y represión en Atoyac, Guerrero durante la guerra sucia*, en *Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México. Memorias de la represión en Atoyac de Álvarez Guerrero durante la década de los setenta*. Andrea Radilla Et al. (Coord) U.A. Gro.-AFADEM-P y V, México, 2012. p. 167.

¹⁸³ Véase, <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/homenajerosarioibarra/historia.html> Consultado el 2 de marzo de 2023

A finales de los años setenta algunas de las organizaciones sociales establecieron huelgas de hambre como una forma más de presión para la excarcelación de presos políticos y poco tiempo después, el entonces presidente José López Portillo plantearía una amnistía para su liberación.

En 1978 nace la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violación de los Derechos Humanos (AFADEM). Esta organización surge teniendo como escenario el estado de Guerrero en México y la desaparición de aproximadamente 650 personas; la Asociación calcula que, al menos 470 de ellas pertenecían al Municipio de Atoyac de Álvarez. Entre ellos estaba Rosendo Radilla, un líder en la comunidad, cofundador de asociaciones sociales y campesinas, que incluso fue Presidente Municipal; fue detenido por militares cuatro años antes de la integración de la Asociación.¹⁸⁴

La AFADEM se configura como una asociación nacional, al contar con filiales en Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Puebla, Guerrero y la Ciudad de México, y forma parte de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (FEDAFAM).¹⁸⁵ Las dictaduras y las guerras sucias en Latinoamérica implicaron experiencias coincidentes entre familias en materia de desapariciones, lo que posibilitó la integración de redes regionales con otras organizaciones, sobre todo en el sur del continente, y la vinculación con organismos supranacionales como la ONU y la OEA.

En un primer momento, el objetivo de la AFADEM era la defensa legal de los familiares presos y la denuncia mediática de los excesos cometidos por el Estado mexicano, así como la integración de un mayor número de familiares. A finales de la década de los 70 el objetivo se amplía a la protección y defensa de presos; perseguidos; desaparecidos y exiliados políticos. La labor jurídica que era el principal objetivo de la organización parecía una lucha compleja, ya que en ese periodo no existía el delito de desaparición forzada, ni la categoría de presos políticos. El Estado mexicano solo reconocía la detención de políticos (opositores) y activistas, presos por delitos del fuero común o federal. No obstante, parece que la organización veía como viable la opción legal para la denuncia de los desaparecidos, aunque

¹⁸⁴ <https://pbi-mexico.org/es/con-quienes-trabajamos/personas-defensoras-y-organizaciones-en-riesgo/guerrero/asociacion-de>. Consultado el 28 de febrero de 2023.

¹⁸⁵ Idem.

se tipificase por otros delitos; baste decir que las denuncias y las investigaciones no tuvieron avances significativos.¹⁸⁶

La necesidad de acopiar información para la interposición de las denuncias facilitó la colaboración entre diversas organizaciones de carácter nacional y la integración de comités. Paralelamente la ampliación de los objetivos implicó la colaboración con otras organizaciones con la finalidad de mantener la representación social y legal en cada uno de los objetivos; así, por ejemplo, se estrecha el trabajo de la AFADEM y de EUREKA, la organización que lideraba Rosario Ibarra.

En los inicios de la década de los 80, la estructura, contenido y forma de la discusión tuvo un escenario regional, a través del Primer Congreso Latinoamericano de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, que se realizó en San José de Costa Rica. El objetivo fue lograr el reconocimiento de la desaparición forzada como una violación a los derechos humanos, lo que catapultaba la discusión hacia un ámbito regional con elementos comunes entre organizaciones civiles en países en los que se desarrollaban acciones gubernamentales que violaron gravemente los derechos humanos de sus nacionales para contener movimientos disidentes.

En los primeros años de la década de los noventa el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas mostraba interés y alarma por el creciente número de personas desaparecidas o con paradero desconocido en distintas partes del mundo. Los miembros del Consejo reconocieron que algunas de esas desapariciones fueron realizadas por diversos gobiernos y otros por paramilitares y, en la mayor parte de las veces, acompañadas por detenciones y encarcelamientos ilegales. Muy probablemente fue en esos años que inició la configuración de una noción elaborada a partir del trabajo de un número significativo de organizaciones de la sociedad civil, quienes aportaron su experiencia en el tema y la influencia

¹⁸⁶ En 1974 tuvieron audiencia con el entonces Procurador General, Pedro Ojeda Paullada, quien les solicita la lista de detenidos, el número de averiguación y el estado que guardaba la investigación, esta solicitud requirió de un amplio esfuerzo de acopio de información y de cierta forma obliga a los familiares a organizarse. La organización se hizo en regiones que se fueron constituyendo en comités, la intención era lograr un listado veraz de presos y desaparecidos políticos en el país y lograron documentar al menos 300 casos de presos políticos. Véase, Evangelina Sánchez Serrano, *AFADEM: Desaparecidos: Presentación en, Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México. Memorias de la represión en Atoyac de Álvarez Guerrero, durante la década de los setenta*. Andrea Radilla Et al. (Coord) U.A. Gro.-AFADEM-P y V, México, 2012. p. 167.

y asesoramiento de los organismos internacionales.¹⁸⁷ Si bien es cierto que aún faltaba tiempo para la construcción de un concepto claro, ya se reconocía, por parte de los organismos internacionales, el carácter ilusorio de los recursos jurídicos con los que los familiares contaban para demandar al Estado y conocer el paradero de las personas desaparecidas. En la mayor parte de los casos, el Gobierno conocía su paradero, en otros se presumía la muerte. Lo más preocupante era el conocimiento que se tenía de las desapariciones en masa como una práctica institucionalizada para la eliminación de la oposición, ya fuera esta real o potencial. Bajo estos argumentos la ECOSOC aprueba la integración de una Comisión que trate el tema de desaparición en la que las organizaciones de la sociedad civil proporcionen información. En 1992 la ONU hace pública una Declaración para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.¹⁸⁸ La importancia de esta declarativa y de la Convención radica en que considera la desaparición forzada como un delito e insta a los Estados firmantes a considerarla de tal manera en su derecho interno. Con seguridad la aportación está en la prescripción, ya que ésta se establece a partir de que cesa la desaparición, es decir, determina la desaparición forzada como un delito continuado que no prescribe hasta que no se conozca el paradero de la víctima.¹⁸⁹

En esa misma década, pero a nivel nacional la AFADEM se dio a la tarea de continuar la integración de expedientes, organizarlos jurídicamente y darles seguimiento, lo que les permitió presentar las primeras denuncias por privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro, por tortura y violación. Lograron documentar e interponer 300 casos ante el Ministerio Público de Atoyac, quien poco tiempo después se declarararía incompetente y turnó los casos a la Procuraduría de Justicia Militar, instancia que dilató el inicio de la investigación hasta el año 2001.¹⁹⁰ Entre las personas sujetas a investigación estaban Acosta Chaparro y Quiroz Hermosillo, ambos conocidos entre las organizaciones de la sociedad civil como

¹⁸⁷Véase: [Documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N80/087/51/PDF/N8008751.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N80/087/51/PDF/N8008751.pdf?OpenElement)
Consultado el 5 de mayo de 2023.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ Véase artículo 8, Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced. Consultado el 8 de mayo de 2023.

¹⁹⁰Véase. Evangelina Sánchez Serrano, *AFADEM: Desaparecidos: Presentación. Op. Cit.*, p.189.

represores y torturadores.¹⁹¹ Bajo estas circunstancias el fuero militar se constituyó como un elemento que anulaba el acceso a la justicia y paralelamente limitaba la participación de las víctimas en el proceso y la transparencia de este.¹⁹²

Una de las investigaciones más acuciosas la realizó la entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos, ante la que los familiares de Radilla interpusieron las primeras denuncias en la década de los noventa; la Comisión amplió los esfuerzos de las víctimas por documentar los casos en Atoyac, realizó visitas *in situ*. El trabajo de investigación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dio sustento legal a las denuncias presentadas; las organizaciones buscaban el agotamiento de los recursos legales internos para acceder al sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

Los discursos de la defensa de los derechos humanos adquirieron relevancia con la caída de los regímenes dictatoriales en América Latina. Europa, por su parte, a través de la Comunidad Económica Europea, estableció cláusulas de protección de derechos humanos en muchos de sus tratados comerciales con países del continente americano, medida que obligó a esos Estados, por lo menos a crear organismos para la defensa y protección de los derechos humanos. No obstante, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil fue trascendental en el litigio estratégico a nivel nacional e internacional con la finalidad de modificar la estructura normativa interna y someter a los Estados a ser juzgados por organismos supranacionales.

En 1988 se fundó el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez A.C. Este centro se integra a partir de los esfuerzos de la Compañía de Jesús con la finalidad de generar cambios estructurales que permitan a la población ejercer de forma equitativa los derechos humanos. Promueven y defienden los derechos de personas y colectivos en situación de vulnerabilidad o pobreza, con especial atención a mujeres, indígenas, migrantes y víctimas de represión social.¹⁹³ En la década de los 90, la mayor parte de los discursos sociológico-jurídicos se encaminaron a la creación de un Estado democrático de derecho y estas organizaciones civiles no eran distantes de esos discursos. En este sentido, el Centro de

¹⁹¹ Es importante señalar que ambos fueron juzgados en la justicia militar, por delitos relacionados con delincuencia organizada y no por delitos de lesa humanidad, por las que fueron denunciados desde la década de los noventa.

¹⁹² Véase. Evangelina Sánchez Serrano, *AFADEM: Desaparecidos: Presentación. Op. Cit.*, p.189.

¹⁹³ En lo referente al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez A.C la información se obtuvo de su página: <https://centroprodh.org.mx/centro-prodh/>

Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez planteó la construcción de un Estado de Derecho mediante uno de sus ejes temáticos; a saber, la consolidación de un Estado Democrático de Derecho y la lucha contra la impunidad, mediante políticas y prácticas relacionadas con el sistema judicial y con la seguridad ciudadana. Esta estructura coincidió con los discursos de quienes apostaban por una mayor participación ciudadana y la necesidad de conformar una estructura normativa sustantivamente garantista. Otra de sus líneas temáticas identificó uno de los problemas con los que el gobierno mexicano escasamente lidiaba: el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y campesinos. A falta de un marco normativo nacional que les diera protección esta organización civil pugnó por su protección a la luz de la convencionalidad internacional en la materia, mientras esos estándares no fueran incorporados al sistema mexicano. El Centro construyó dos instrumentos muy importantes para lograr sus objetivos: por un lado, desarrolló un enfoque participativo de la educación popular y lo dirigió a fortalecer herramientas y capacidades de las personas defensoras de derechos, organizaciones, comunidades y grupos en favor de los derechos humanos. Y por el otro lado asumieron la defensa, acompañamiento y seguimiento de los casos, en litigios nacionales e internacionales.

Una de las aportaciones más importantes de este tipo de organizaciones es la defensa jurídica de los derechos humanos en el sistema interamericano; es decir, ante la Comisión y la Corte Interamericana, dos de los primeros litigios que el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez logró llevar a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue el caso Rosendo Cantú y otras *vs* México, y el caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México; el último de estos casos será analizado en el siguiente apartado de esta investigación.

Una asociación que fue relevante en el contexto de los levantamientos armados en el sur del país fue el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, fundado a iniciativa de Samuel González Ruiz,¹⁹⁴ se desarrolló por un impulso de la diócesis; no obstante, se

¹⁹⁴ Samuel González Ruiz era Obispo católico en San Cristobal de las Casas en Chiapas y durante las negociaciones de paz fungió como mediador. Practicante de la Teología de la Liberación y defensor de las comunidades indígenas, dedicó parte de su trabajo a modificar las condiciones y el rol de las etnias indígenas. Permaneció en la Diócesis de San Critobal de las Casas hasta su jubilación en 1999, baste recordar que esta diócesis es una de las más antiguas, se fundó en 1539 y desde entonces es habitada primordialmente por indígenas. Véase, https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/01/110125_0251_samuel_ruiz_ao. Consultado el 15 de septiembre de 2023.

constituyó y labora como un organismo civil autónomo. Se vinculó con la población que se encontraba organizada para implementar su proyecto de una sociedad en la cual las personas y comunidades ejerzan y disfruten sus derechos. El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas consideraba que tanto el derecho de las personas como las comunidades a la autodeterminación, autonomía, diversidad cultural y vida digna permiten a la población defender y generar nuevas prácticas en el ejercicio de sus derechos. Su actividad se desarrolla primordialmente en el estado de Chiapas: atienden, documentan y litigan violaciones a los derechos humanos, con especial atención en los territorios indígenas. El foco de su atención está puesto en ejecuciones extrajudiciales, tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones, desplazamiento forzado, agresiones a defensores de derechos humanos, violaciones del derecho a la tierra y a los territorios de los pueblos originarios. Uno de sus objetivos fue la construcción de una justicia alternativa que parta de la recuperación de la memoria histórica, la verdad, la justicia y las medidas de no repetición. Crearon brigadas civiles como un mecanismo de prevención de agresiones a comunidades en riesgo, lo que desarrollo lazos importantes de solidaridad entre individuos y comunidades.

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas estuvo estrechamente vinculada a la 6ª Declaración de la Selva Lacandona realizada por el EZLN del que hablaré en el siguiente apartado. Desde el levantamiento armado, a principios de 1994, monitorearon de forma permanente la situación del conflicto armado, que para ellos no fue resuelto. No acompañó ninguno de los casos que vamos a analizar en este capítulo, no obstante, su intervención en el movimiento armado de Chiapas, así como su influencia en las negociaciones de paz resultó determinante, sobre todo en el mantenimiento del cese al fuego y la negociación por el reconocimiento de la autonomía de las comunidades indígenas.

El Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P.A.C nació en 1984, en aquel periodo, en México no se discutía abiertamente, respecto de violaciones graves a los derechos humanos, generalmente se consideraba que era un problema de los países centro y sur americanos que habían atravesado por dictaduras militares y golpes de Estado. Sus primeros trabajos en México fueron dedicados a la difusión de los derechos humanos en la UNAM.

En la década de los noventa el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria enfatiza los programas educativos de defensa jurídica, de forma tal, que les permitiera la autogestión litigiosa, por ejemplo: a las mujeres presas en reclusorios locales y federales se les instruía sobre la interposición de algunos recursos y el desarrollo de ciertas diligencias. El

acompañamiento en la defensa jurídica ante violaciones graves de derechos humanos, implicó el agotamiento de los recursos jurídicos internos y recurrir las resoluciones del sistema de justicia en México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siendo de las primeras organizaciones civiles en acudir ante un organismo supranacional en México.

Para finales de la década de los noventa el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria identificó un sensible aumento en las violaciones graves a los derechos humanos, lo que los llevo a modificar la estrategia de defensa y poner especial atención a los casos de: tortura, detención arbitraria, desapariciones forzadas y violaciones al debido proceso.¹⁹⁵

Se podrían englobar los trabajos del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria en tres líneas: una relacionada con la protección y garantía de los derechos de segunda generación, la cual se desarrolla mediante diversos mecanismos de incidencia nacional e internacional, que se acompañan de articulaciones y movimientos en la república mexicana; una segunda que se relaciona con la seguridad y el acceso a la justicia, esta se basa en el acompañamiento en procesos litigiosos referentes a violaciones graves a los derechos humanos, que consecuentemente permitan avanzar en el acceso a la justicia, la memoria y la verdad para víctimas y sobrevivientes; una tercera vinculada a las libertades, la democracia y participación política, en este tema la organización vigila el avance en la garantía del ejercicio de la participación ciudadana mediante mecanismos que fortalezcan los derechos humanos.¹⁹⁶

La interacción entre las organizaciones de la sociedad civil que nos ocupan, las llevó a trabajos conjuntos, no solo en la compilación de información, también en su intercambio y en la denuncia y acompañamiento en los litigios por la defensa de los derechos humanos, así a finales de la década de los ochenta el Centro Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria junto con la Academia Mexicana de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez conforman la red nacional de organizaciones civiles de los derechos humanos.

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, a diferencia de la Academia mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez; es una organización civil, secular y autónoma, fundada en 1989 con la finalidad de colaborar para que las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos,

¹⁹⁵ Véase, [Breve recorrido | CDH Vitoria \(derechoshumanos.org.mx\)](https://derechoshumanos.org.mx). Consultado el 2 de mayo de 2023.

¹⁹⁶ Véase, <https://derechoshumanos.org.mx> Consultado el 5 de marzo de 2023.

como: desaparición forzada, tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, feminicidio, desplazamiento interno forzado e impacto de la violencia armada en México; además brindan apoyo jurídico a los solicitantes de asilo para establecerse en México. En lo que toca a la defensa legal acompañan a las víctimas y a sus familiares en procesos jurídicos a nivel nacional e internacional, con la finalidad de proporcionarles acceso a la justicia y combatir la impunidad.

Como parte de una atención integral, otorgan a las víctimas trabajo y acompañamiento psicosocial a través de la generación de espacios para la elaboración de la experiencia traumática y el intercambio de saberes dentro del proceso de defensa; fomenta la participación y los procesos organizativos de las víctimas; realiza trabajos de documentación y visibilización del impacto negativo de los hechos y la prevención de otros impactos por victimización secundaria y terciaria.¹⁹⁷ En lo que corresponde al desplazamiento interno hacen un trabajo de documentación y de análisis, y promueven su atención, a través de investigación, incidencia y asesoría técnica, la intención es generar soluciones de largo plazo.

Esta organización tiene un fuerte trabajo de investigación que se utiliza de insumo para contribuir al fortalecimiento del sistema de justicia penal y el Estado de Derecho. La crítica y el análisis jurídico han generado el desarrollo de metodologías y criterios de interpretación, que le dan soporte teórico a la postura pública de la organización.¹⁹⁸ En lo que corresponde al asilo protege los derechos de la población migrante; atiende las violaciones a los derechos humanos y los riesgos de las personas en situación de movilidad humana en su país de origen y se promueven practicas migratorias que no violenten los derechos humanos.

¹⁹⁷ La victimización secundaria se refiere a una forma de violencia institucional que se genera por la nula o deficiente atención recibida por la víctima; mientras que la victimización terciaria se refiere a las personas cercanas a la víctima o al autor que también sufren por la comisión delictiva.

¹⁹⁸ Producen investigación aplicada en materia de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, mediante tecnologías cuantitativas y cualitativas y análisis contextuales jurídico y político, para la creación de insumos y desarrollo de estrategias; realizan alianzas estratégicas con académicos, organizaciones, instituciones y personas dedicadas a la investigación o difusión y documentación, para realizar publicaciones conjuntas o realizar eventos de promoción en materia de derechos humanos; contribuyen al análisis de casos y contextos para proponer estrategias de verdad y justicia que lleven a la rendición de cuentas por crímenes de lesa humanidad; contribuyen al empleo de mecanismos judiciales y administrativos de rendición de cuentas y, capacitan y fortalecen a las víctimas, sobrevivientes, actores sociales y funcionarios públicos en temas de la asociación. Véase, <https://cmdph.org/investigación> Consultado el 15 de septiembre de 2023.

En la década de los noventa las crecientes violaciones a los derechos humanos se convierten en un factor determinante para la creación de organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones con visiones más específicas de los derechos que buscaban proteger, entre ellas estaba el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, esta es creada en 1993 en el Estado de Guerrero y sur del país, responde a la necesidad de atender situaciones que afectan a la población indígena de las zonas de la montaña y la costa chica, de entre ellas: la pobreza, migración, conflictos agrarios y la militarización. Esta organización promueve y defiende los derechos de los pueblos Na savi, Me' phaa, Nahuas, Nn' anncue y mestizos para generar condiciones de paz que garanticen la vigencia de sus derechos.¹⁹⁹ Acompaña jurídicamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la señora Fernández Ortega, quien fue víctima de violación y tortura por parte de militares el 22 de marzo de 2002.²⁰⁰

Otra organización nacida en el estado de Guerrero, es la del Pueblo Indígena Me'phaa, fundada en el pueblo Tlapaneca de la Costa-Montaña de Guerrero. La organización de los pueblos mixtecos y tlapanecos que data de 1994 da origen a la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa en el año 2002. Estos pueblos están bajo condiciones de extrema pobreza, abandono y discriminación, y en tanto, bajo una constante violación a los derechos humanos por parte de autoridades civiles y militares. En respuesta a estas condiciones se organizan para construir poder económico, cultural y político al interior de sus comunidades y paralelamente denunciar las violaciones a los derechos humanos. En el marco de esta organización se han denunciado los continuos hostigamientos, golpes y criminalizaciones a los líderes que integran la misma. En 1998, por ejemplo, hubo once homicidios durante la masacre de El Charco y 30 casos de esterilizaciones forzadas en el Camalote, solo entre los años de 1998 y 2000.²⁰¹

¹⁹⁹ En lo referente a esta organización véase: <https://pbi-mexico.org/es/con-quienes-trabajamos/personas-defensoras-y-organizaciones-en-riesgo/querrero/asocacionde>. Consultado el 23 de marzo de 2023.

²⁰⁰ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros vs México. Sentencia del 30 de agosto de 2010.

²⁰¹ Es importante mencionar los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú ambas violadas por militares; Obitilia Eugenio líder de la OPIM, amenazada y hostigada; Lorenzo Fernández Ortega torturado y asesinado, solo en el año 2002. Además de innumerables órdenes de aprehensión y detenciones arbitrarias, sujeciones a proceso sin elementos probatorios. Véase, [Organización del Pueblo Indígena Me'phaa \(OPIM\) \(library.co\)](#) Consultado el 30 de marzo de 2023.

Una muy influyente organización en el contexto latinoamericano enfocada en los derechos de las mujeres es el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos, sus antecedentes pueden rastrearse hasta la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi 1985, cuando se buscaba articular estrategias regionales en relación con los problemas de las mujeres; en este sentido se constituyen dos redes: una en Costa Rica en 1987 y otra en el Perú en 1989.

Estas redes feministas trabajan para la plena vigencia de los derechos de las mujeres en la región de América Latina y el Caribe; buscan la transformación social y la construcción de democracias radicales,²⁰² desde una perspectiva interseccional, que reconoce la diversidad cultural, étnico-racial, sexual, intergeneracional y social.²⁰³ Una de las aportaciones más importantes de estas redes son las investigaciones en materia de violencia sexual y feminicida, además del acompañamiento jurídico a las víctimas de violencia por razones de género, entre las que se encuentra el caso conocido como Campo Algodonero que analizaremos más adelante, sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2007.²⁰⁴

Hay un contexto de violencia en México, auspiciado por el Estado, que obliga a la sociedad civil a organizarse, en algunas ocasiones a través de las armas, creando grupos guerrilleros, que son criminalizados y reprimidos, sin considerar las causas del descontento y atenderlas. La represión y la violencia generan víctimas a las cuales el Estado criminaliza, lo que dificulta su defensa y protección; es en este punto cuando la sociedad civil, sobre todo las familias de las personas violentadas, vuelven a organizarse en una vía no armada y van arando caminos para la identificación de las violencias y excesos que el Estado comete contra sus propios ciudadanos

²⁰² En esta visión los movimientos sociales se conciben como una constitución real que permite la consolidación de la lucha por los nuevos derechos o el cumplimiento de los establecidos. La democracia radical permite establecer regulaciones que se adapten a los nuevos escenarios y a la contingencia social. La democracia radical se concibe como el escenario donde la sociedad se constituye ontológicamente, donde las decisiones estatales se construyen a través de los colectivos. Véase, [La noción de democracia radical y sus implicaciones en las identidades sociales \(lasalle.edu.co\)](https://lasalle.edu.co). Consultada el 16 de septiembre de 2023.

²⁰³ Véase, <https://cladem.org> Consultado el 27 de marzo de 2023.

²⁰⁴ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Los discursos de las organizaciones sociales se especializan y permiten generar estancos de crítica que hacen evidentes las carencias y omisiones de los estados, en algunas ocasiones sustituyen las funciones del mismo.

Estas organizaciones de la sociedad civil han sido capaces de generar un discurso reactivo a la violencia del Estado, al menos en dos sentidos, por un lado evidenciando las carencias alimentarias, educativas, de salud, habitacionales que le dan causa y por otro han planteado con claridad la existencia de un estado autoritario que ha creado una especie de enemigo interno, constituido por aquellos ciudadanos disidentes y criminalizado la protesta utilizando métodos violatorios de derechos humanos y fundamentales como la tortura, las detenciones ilegales y la desaparición forzada, recurriendo a las fuerzas armadas y los aparatos policiales. El espejismo de salida sería la procuración y administración de justicia y en este punto nuevamente se ven obligados a reclamar dos condiciones que hacen inviable fincar y sancionar a los responsables, por un lado las organizaciones de la sociedad civil hacen evidente, en sus discursos, la ineficiencia e ineficacia del sistema de procuración de justicia y por otro la condición de fondo de ser juez y parte (el Estado viola los derechos y juzga si es responsable de la violación); incluiré una tercera, la mayor parte de las violaciones a derechos humanos cometidas por el Estado no estaban tipificadas como delitos en las normas penales. Así es como encuentran la siguiente puerta, los sistemas supranacionales de protección de los derechos humanos.

En cada uno de los procedimientos del planteamiento anterior, las organizaciones civiles han propuesto o generado acciones o alternativas, por ejemplo: a las carencias en derechos de segunda generación han respondido con organización de sus comunidades a través de cooperativas de producción y convertirse en distribuidores para disminuir la participación de intermediarios. A la evidencia de un Estado autoritario ha seguido la protesta y la difusión, a nivel internacional, de la forma de violencia que el Estado mexicano practica sistemáticamente. La información documentada y la integración de expedientes fueron capaces de lograr la influir en la emisión de la Convención contra la Desaparición Forzada y la Declaración para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada y a nivel americano la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada. A nivel nacional en lo que corresponde a la Procuración de Justicia poco se pudo avanzar, los logros implican la tipificación de la Desaparición Forzada en el Código Penal, la mayor parte de las organizaciones arriba descritas acompañan a las víctimas y a sus familiares con asesoría legal, hasta el agotamiento de recursos internos para ingresar al siguiente paso, la aceptación por

parte de la Estado mexicano de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La participación de algunas de las organizaciones civiles como las aquí mencionadas ponen en evidencia las carencias del modelo de seguridad pública y renuevan la idea de Alessandro Baratta en cuanto a la seguridad de los derechos para todas las personas y la necesidad de una política democrática dirigida al empoderamiento de los más débiles y de los excluidos como el camino para contar con una política integral de seguridad de los derechos.

Una posibilidad sería cerrar este apartado con un resumen, ya no por las organizaciones de la sociedad civil, sino por lo que han propuesto y logrado. Eso podría dar pie para explicar el muy complejo entramado tanto de acciones como de discursos, propuestas, documentos, objetivos, resultados, y desde luego también de lo que no se logró. De alguna manera, eso es la base de los casos contra México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todavía no queda claro como se relaciona el conjunto con el eje de seguridad de tu tesis.

2.2 Tres casos contra México presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En este apartado pretendo identificar la influencia de los discursos de las organizaciones de la sociedad civil que, a través del acompañamiento a las víctimas de violaciones graves a derechos humanos, han planteado como mapa de ruta el litigio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en contra del Estado mexicano. Escogí para ello tres casos de violaciones graves de derechos humanos;²⁰⁵ los argumentos jurídicos, sociales y éticos generados en los litigios ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y atraídos por la Suprema Corte de Justicia en México, generaron cualitativamente las condiciones necesarias para modificar el marco constitucional mexicano de forma determinante.

Los casos seleccionados evidencian los problemas de seguridad personal y de ejercicio y protección de derechos humanos que México no ha resuelto, y que significarán una crisis grave en la materia en los próximos años. Se reseña de forma breve cada uno de los casos en el orden en el que fueron presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este orden coincide con el orden que considero de relevancia para cada uno.

²⁰⁵ Entiendo por violaciones graves a derechos humanos aquellos que ponen en riesgo la vida, la integridad física de una persona.

Antes de entrar a la reseña de los casos es importante hacer una breve introducción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Éste está organizado a partir de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida también como el Pacto de San José, adoptada el 22 de noviembre de 1969, y a la que México se adhiere el 18 de diciembre de 1980. El Estado mexicano queda comprometido hasta el 24 de marzo de 1981, fecha en la que la adhesión fue depositada en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.²⁰⁶

El Sistema Interamericano se compone de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya finalidad, es conocer de las violaciones a los derechos consagrados en el bloque de convenciones adoptadas por la Organización de Estados Americanos y ratificadas por los miembros. La Comisión está facultada para emitir recomendaciones, es decir, no tiene facultad jurisdiccional; ésta fue reservada para la Corte Interamericana de Derechos Humanos; México ratificó su competencia contenciosa²⁰⁷ el 16 de diciembre de 1998.²⁰⁸

Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos

El caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en noviembre del 2001, y en 2007 la Comisión adoptó el informe de fondo, sin que México hubiese cumplido con las recomendaciones hechas, de suerte tal que el caso fue turnado a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

En agosto de 1974 Rosendo Radilla viajaba en autobús con su hijo cuando en un retén fue detenido por militares; testigos afirman que fue visto en el cuartel militar de Atoyac de Álvarez en el Estado de Guerrero. Es importante mencionar que el estado de Guerrero, durante prácticamente la segunda mitad del Siglo XX y lo que va del XXI, se encuentra permanentemente sitiado por la presencia militar. La década de los setenta, en particular, estuvo enmarcada por la “guerra sucia” y la persecución de los miembros y simpatizantes de las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez por parte no solo del ejército sino de las

²⁰⁶ Véase. José Ramón Cossío Díaz. Et al. *El caso Radilla. Estudio y documentos*, Porrúa, México, 2012, pp. 1-2.

²⁰⁷ La competencia contenciosa se refiere a la capacidad de la Corte Interamericana para conocer y decidir sobre un caso presentado para su conocimiento, mediante la aplicación e interpretación de los instrumentos convencionales americanos. Véase, [Definición de competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#). Consultado el 20 de septiembre de 2023.

²⁰⁸ Véase, Keila Barrera, tesis para obtener el grado de Licenciatura en Derecho. UAM-A. 1998.

policías y las procuradurías. Como se relató en el apartado anterior, las organizaciones de la sociedad civil en Guerrero lograron documentar más de 500 casos de desapariciones forzadas; expedientes a los que la Corte Interamericana tuvo acceso para identificar el contexto en el que fue desaparecido Rosendo Radilla.

Los familiares del Sr. Radilla, dado el contexto de represión, decidieron no presentar denuncias formales; en 1994 la Sra. Tita Radilla interpuso una denuncia, misma que se mandó al archivo; en 1999 se interpone otra más, con la finalidad de que, en paralelo, se pueda acceder a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que acababa de crearse;²⁰⁹ en ese mismo año se presenta una más ante el Ministerio Público en Atoyac de Álvarez; ante la inactividad de las procuradurías se presenta otra denuncia en el año 2000, una más en 2001 y hasta la que se presentó en 2002 es cuando, a través de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, se retoman las denuncias y se integró un expediente. Las primeras consignaciones se dieron en 2005 con el General Francisco Quiróz Hermosillo como probable responsable del delito de privación de la libertad en su modalidad de plagio y secuestro.

La Corte Interamericana hizo evidente que en un lapso de 5 años (2002-2007), solo se consignó a una persona, cuando había pruebas que incriminaban a otros mandos de las fuerzas armadas; y solo se citó a declarar a 3 militares que ya se encontraban presos por otros delitos. Para la Corte Interamericana la investigación no fue conducida con diligencia, de forma tal que se restablecieran los derechos de las víctimas y se evitase la impunidad. También consideró que el Estado no mostró compromiso para determinar la verdad, tomando en cuenta la dignidad de las víctimas y la gravedad de los hechos. La Corte llegó a la conclusión de que no ha existido una investigación seria para determinar el paradero de Rosendo Radilla, así como identificar, procesar y sancionar a los responsables.

Otro elemento analizado por la Corte fue la tipificación en la legislación mexicana, de la desaparición forzada de personas, que se incluyó en el Código Penal Federal en 2001. Un signo que evidencio que el Estado mexicano no tenía ninguna intención de procesar a los militares responsables de la desaparición de Radilla, lo constituyó la consignación de Quiroz

²⁰⁹ En la denuncia interpuesta en 1999, la Sra. Tita Radilla informó a la Corte Interamericana que quien debía tomar la denuncia, se negó a hacerlo argumentando que la acción ya había prescrito, y recriminándola por haber esperado tanto para denunciar. Este es un comportamiento común entre los funcionarios encargados de la administración de justicia estatal o federal. Véase, Caso Radilla Pacheco *vs* Estados Unidos Mexicanos, Sentencia 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) p.59.

Hermosillo por privación ilegal de la libertad.²¹⁰ Incluso la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado no tuvo la diligencia necesaria consignar por desaparición forzada para ello.

Ahora bien, los organismos supranacionales y en especial la Comisión y la Corte Interamericana han considerado que la desaparición forzada, como ya se mencionó en el apartado anterior, es un delito de ejecución permanente, al ser vigente en la legislación penal mexicana, es aplicable aún cuando la desaparición de la persona fuera provocada antes de su vigencia en el Código Penal sin que se este ante una aplicación retroactiva.

Paralelamente, para la Corte resultó inadmisibile el alegato de México, al considerar que no podía consignarse a Quiroz Hermosillo ya que el General había pasado a retiro antes de la entrada en vigor del delito de desaparición forzada. La Corte considera que en casos como el presente en el que la víctima lleva 35 años desaparecida es de suponer que la condición del sujeto activo haya cambiado y por tanto no es determinante para determinar el delito.²¹¹

Uno de los elementos que considero trascendental para modificar la estructura jurídica en lo que toca a la protección de los derechos humanos, fue la adecuación del derecho interno a los parámetros de las convenciones firmadas por México. En este orden de ideas es importante señalar que en México el artículo 133 determina que la Constitución las leyes que de ella emanen y los tratados firmados por nuestro país y ratificados por el Senado, son ley suprema para la Unión. No obstante, existió un criterio jurisprudencial que determinaba que, en caso de un conflicto entre el derecho interno y el internacional, se debía optar por la aplicación del derecho interno. Este criterio resultaba contrario al mantenido, tanto en la Convencionalidad interamericana, como por la Corte Interamericana; específicamente, la Convención Interamericana determina la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales, lo que incluye la Constitución, leyes y reglamentos, de manera tal que se traduzca en una efectiva aplicación práctica de los estándares convencionales en materia de derechos humanos.²¹²

Los argumentos de la Corte Interamericana sobre la jurisdicción militar es el punto nodal de la resolución de la Corte para el caso Radilla. Esta se dio cuando un Juzgado de Distrito ordenó la aprehensión del General Quiroz y declinó su competencia a un juzgado militar. Por

²¹⁰ Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, pp. 60, 67-70.

²¹¹ *Idem.*

²¹² Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, p. 71.

supuesto la Sra. Tita Radilla interpuso dos tipos de recursos: primero el amparo, el cual fue desechado, lo mismo que el recurso de revisión. El Estado mexicano argumentó que el fuero de militar estaba reconocido por el sistema constitucional mexicano y que se caracterizaba por ser una jurisdicción especializada que conoce de las faltas o delitos contra la disciplina militar.²¹³ Específicamente determina que cuando un militar comete un delito o falta contra un civil estando en servicio, corresponde a la jurisdicción militar conocer del asunto. Como es evidente, esta descripción del fuero de militar está estructurada en función del autor y no considera a la víctima, ni su derecho a la justicia civil.

En México, en ese periodo, aún no se daba, al menos en el poder judicial, una ruptura de la idea del fuero militar, tratándose de casos en los que una de las partes es un civil; mientras que la Corte Interamericana ha considerado que tomando en cuenta la naturaleza del delito, la jurisdicción penal militar no es competente para conocer de violaciones a derechos humanos, ya que, en estos casos, la jurisdicción debe corresponder siempre a la justicia ordinaria. En los casos en los que se declina la competencia a la jurisdicción militar se viola el derecho al *juez natural* y en tanto el derecho de acceso a la justicia de la víctima.²¹⁴

En México el juicio de amparo permite revisar las decisiones dictadas por instancias jurisdiccionales, y aunque en este caso el Estado mexicano precisó esta condición, es necesario aclarar que esa afirmación es parcial, ya que en aquel momento, la ley de amparo determinaba que procedía el juicio de amparo, promovido por las víctimas al exigir la reparación del daño o la responsabilidad por la comisión de un delito, dentro de los cuales no existe un supuesto que admita ir contra la declinación de competencia a favor de la jurisdicción militar. Esta carencia de medios de impugnación violenta los derechos reconocidos en la Convención Americana y sus criterios.

Al momento de firmar la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas, México formuló reserva al artículo IX de la misma, en la cual declaraba que la normatividad interna reconocía el fuero militar en los casos en los que un miembro de las fuerzas armadas cometía un delito estando en servicio. Esta reserva fue controvertida por los representantes de la familia Radilla, quienes solicitaron a la Corte Interamericana la declarase inválida. La Corte, al entrar a su estudio, planteó lo siguiente: que le correspondía la facultad para conocer de asuntos relacionados con el grado de cumplimiento de los compromisos

²¹³ Caso Radilla Pacheco *vs* Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, p. 75.

²¹⁴ Véase, Caso Radilla Pacheco *vs* Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, p. 75.

contraídos por los Estados parte, y extendió el argumento al plantear que esta potestad jurisdiccional abarca normas sustantivas y procedimentales relacionados con la interpretación y aplicación de éste. Esta extensión del argumento me parece innecesaria, sobre todo, si se considera que la propia Convención contra Desaparición Forzada planteó que aquellas reservas incompatibles con su objeto no podían ser formuladas. En otras palabras, la reserva era inválida, tal cual declaró la Corte Interamericana.²¹⁵

En los resolutivos la Corte Interamericana dispone que: el Estado mexicano debía conducir eficaz y diligentemente la investigación respecto de la desaparición forzada de Rosendo Radilla para determinar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes, además de continuar con la búsqueda del Sr. Radilla. Paralelamente debería adoptar las reformas legislativas correspondientes con la finalidad de, compatibilizar algunas disposiciones del Código de Justicia Militar y el Código Penal con los estándares internacionales. Debería implementar programas y cursos permanentes en los que se analice la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, y un programa de formación sobre la debida investigación en los casos de desaparición forzada. El Estado debería publicar los resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en un diario de circulación nacional e íntegramente el fallo en la página de la Procuraduría General de la República. En relación directa con las víctimas, se ordenó al Estado realizar un acto público en donde reconociera su responsabilidad y en desagravio de la memoria de Rosendo Radilla; debería brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita a las víctimas (Tita, Andrea y Rosendo Radilla Martínez), y el pago de la indemnización por daño material e inmaterial, así como el reintegro de gastos y costas.²¹⁶

Caso González y otras ("Campo algodonoero") vs México

La Corte, al entrar al estudio del caso González y otras vs México retoma el alegato de la Comisión al identificar que desde 1993 existió un aumento significativo en el número de desapariciones y homicidios de mujeres y niñas en Ciudad Juárez. Los coeficientes de homicidios de mujeres se habían duplicaron en relación con los de los hombres; los

²¹⁵Véase, Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, pp. 82-85 y artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Adoptada en Belem do Pará, Brasil el 9 de junio de 1999.

²¹⁶ Véase, Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, pp. 104-105.

homicidios por razones de género en Ciudad Juárez eran desproporcionalmente mayores a las de otras ciudades fronterizas en circunstancias similares. No obstante, no existían cifras exactas de homicidios, y a pesar de no existir un consenso sobre las estadísticas, la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, creada en 1998, contabilizaba hasta el año 2005, 379 homicidios de mujeres y entre 1993 y 2005 existieron 4456 reportes de mujeres desaparecidas; estos datos fueron cuestionados, dado que se suponía que lo que se consideraba una osamenta, en realidad podían ser al menos 60 cuerpos.²¹⁷

La mayor parte de las víctimas eran estudiantes y trabajadoras que tenían poco tiempo de vivir en Ciudad Juárez; un número considerable de los homicidios presentaron signos de violencia sexual; en algunos informes se estableció que las mujeres eran secuestradas y luego mantenidas en cautiverio y sometidas a vejaciones y sufrimientos múltiples. La Comisión resaltó que en determinados casos existían vínculos con la prostitución o tráfico de personas con fines de explotación sexual; en ocasiones hubo coacción y abuso de mujeres que trabajaban en el comercio sexual o se veían forzadas a participar en él.²¹⁸

Uno de los problemas más graves era la falta de esclarecimiento y las irregularidades en las investigaciones, muy probablemente generadoras de impunidad. Entre las irregularidades que podían verse en la sentencia emitida por la Corte Interamericana se encontraban: demoras en la iniciación de las investigaciones, lentitud en las mismas y en ocasiones inactividad; negligencia en la obtención de pruebas y en las periciales para la identificación de víctimas; pérdida de información; extravío de evidencia en la cadena de custodia o por parte del ministerio público.²¹⁹

Los funcionarios de Chihuahua minimizaban el problema e incluso culpaban a las víctimas de lo que sucedía, etiquetando y estigmatizando la forma de vestir, la conducta que tenían, el lugar en el que trabajaban, sus actividades, e incluso las acusaban de una falta de cuidado.

El Estado mexicano alegó que no existía una condición de impunidad en virtud de que se realizaban investigaciones, se persiguió, capturó y enjuició a un número importante de responsables. Eso contrastaba con los reportes de la Comisión Interamericana de Derechos

²¹⁷ Véase, Caso González y otras ("campo algodonnero") vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. pp. 34-36.

²¹⁸ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 40-41.

²¹⁹ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 43-44.

Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), quienes afirmaban que muchos de los delitos seguían impunes y que existía una cultura de la impunidad enraizada que fomenta las graves violaciones. Según los datos que el propio Estado proporcionó, de 379 casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, de 1995 a 2005 145 obtuvieron una sentencia condenatoria. Al analizar los informes respecto a las sentencias, se puede identificar que las sanciones impuestas son más bajas, cuando se trata de homicidios de mujeres con características de agresión sexual, respecto de aquellos que no reportaban agresiones sexuales.²²⁰

Las víctimas en el caso González y otras *vs* México son: Laura Berenice Ramos Monárrez de 17 años, era estudiante de preparatoria; la última noticia que se tuvo fue una llamada a una amiga el 22 de septiembre de 2001; la denuncia señala que desapareció el 25 de septiembre de 2001 sin que se den a conocer más detalles. Claudia Ivette González tenía 20 años y trabajaba en una empresa maquiladora; el 10 de octubre de 2001 llegó dos minutos tarde a la maquiladora, le negaron la entrada y ese mismo día desapareció. Esmeralda Herrera Monreal tenía 15 años, trabajaba como empleada doméstica, y desapareció el 29 de octubre de 2001, al salir de la casa en la que trabajaba.²²¹

En los tres casos las declaraciones de los familiares coinciden en que el Ministerio Público les indicó que debían esperar 72 horas desde la desaparición de las víctimas, periodo en el cual solo realizó actuaciones de carácter administrativo. Ante la inactividad de la procuraduría, las madres de las tres víctimas tuvieron que hacer sus propias investigaciones; el Estado declaró que él ordenó la búsqueda inmediata, pero no presentó pruebas de seguimiento de dicha búsqueda, ni siquiera de algún informe dado.²²²

Las madres también declararon que los indicios con los que contaban no fueron investigados por la procuraduría local y que las autoridades desestimaban las denuncias desacreditando a las víctimas. Incluso cuando solicitaron a la policía las acompañaran a buscar a sus hijas, alegaban que para ellos ya era hora de ir a descansar.²²³

Los cuerpos de Ramos, González y Herrera fueron encontrados en un campo algodonero el 6 de noviembre de 2001 e identificados un día después junto con los cuerpos de otras 5

²²⁰ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 44-48.

²²¹ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, p. 49.

²²² Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 52-53.

²²³ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 57-58.

mujeres. El cuerpo de Esmeralda Herrera no tenía la región mamaria derecha y había una ausencia parcial del pezón izquierdo, los peritos creen que pudo haber llegado maniatada y que la ausencia de tejido blando desde el tórax hasta la cavidad cefálica podía relacionarse con un posible estrangulamiento. Estimaron que el tiempo de muerte había sido entre 8 y 12 días. El cuerpo de Claudia González se encontró con el cráneo descarnado, con escasa presencia de cuero cabelludo; sin tejido en cuello y tórax; los peritos consideraron que había muerto entre 4 y 5 semanas antes de ubicar el cuerpo. En el caso de Laura Ramos, su cuerpo fue encontrado con una herida plana en el pezón derecho, los peritos consideraron que fue severamente golpeada antes de morir; establecieron que su deceso se dio 4 o 6 semanas antes de encontrar el cuerpo.²²⁴

Los peritajes fueron fuertemente cuestionados: el Director de Medicina forense estatal informó al Juzgado Séptimo Penal que un perito en criminalística no está capacitado para determinar cuestiones médicas, ya que esos temas le corresponden al área de medicina legal; por su parte la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Chihuahua estableció que los peritos, al hablar de probabilidades, solo emitieron suposiciones y conjeturas de índole subjetiva. El Equipo Argentino de Antropología Forense realizó una segunda autopsia a los cuerpos y estableció que la autopsia realizada en 2001 no tomó en cuenta los principios generales para realizar una necropsia médico legal.²²⁵

La Corte Interamericana consideró que los Estados parte están obligados a garantizar los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que es deber del Estado organizar todo el aparato gubernamental de forma tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. En este punto la Corte Interamericana hace alusión a lo que llama *deber de respeto*, que implica que un agente del Estado haya participado en la comisión delictiva; en tanto de las investigaciones no se desprende la participación de agentes del Estado en los homicidios, la Corte consideró que no puede hacerlo responsable por la violación del *deber de respeto*.²²⁶

Para la Corte no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es necesaria la adopción de medidas positivas determinables en función de particulares para la protección del sujeto de derecho y de entre todos los derechos reconocidos en la Convención

²²⁴ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 58-61.

²²⁵ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 61-62.

²²⁶ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 65-66.

Americana los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter primordial ya que son esenciales para el ejercicio de los demás derechos.

Según los criterios del propio Sistema Interamericano y de la Corte, el Estado debe adoptar medidas razonables y prevenir principalmente el derecho a la vida y a la integridad personal; esta prevención debe abarcar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos y donde las eventuales violaciones sean tratadas como un hecho ilícito y por lo tanto sancionable.

En ese orden de ideas, el Estado mexicano reconoció el contexto de violencia en Ciudad Juárez y declaró que tomó medidas necesarias para evitar que los hechos de violencia contra las mujeres se repitieran; que fortaleció su capacidad e infraestructura institucional en lo que atañe a las investigaciones para que estas fueran efectivas con seguimiento judicial constante; que generó amplios programas orientados a erradicar patrones socioculturales de discriminación a las mujeres de entre estos: políticas integrales de prevención, programas de atención a víctimas, participación ciudadana y capacitación a funcionarios públicos; además que creó una Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, dependiente de la Procuraduría estatal. Según datos de la propia Fiscalía, sus procesos de investigación permitieron que en 45.7% de los casos se pudiera identificar al agresor, enjuiciarlo y sancionarlo. La CEDAW precisó, sin embargo, que ese porcentaje se refería a delitos no sexuales, y que de 92 casos de delitos sexuales, solo 4 tenían sentencia.²²⁷

La Corte planteó que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres y no tomó las medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001, para reducir el riesgo de victimización; la creación de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez y algunas modificaciones y adiciones a la legislación interna, eran necesarias pero no demuestran ser suficientes y efectivas para prevenir las manifestaciones de violencia.²²⁸

El Estado mexicano sabía de los problemas de violencia por razones de género que se desarrollaban en Ciudad Juárez, tanto la CNDH como la Relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la ONU, los habían puesto al tanto, esta última consideró que el gobierno al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos había generado

²²⁷ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 70-71

²²⁸ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, p. 73.

condiciones y percepción de inseguridad en las mujeres y un clima de impunidad para los responsables de los delitos.²²⁹

La Corte reconoce que si bien es cierto que las desapariciones no conllevan la responsabilidad del Estado, el contexto en el que las mismas se desarrollaron si impone al Estado responsabilidad, en relación con el deber de protección de las mujeres en Ciudad Juárez, específicamente con aquellas muy jóvenes y humildes. El Estado, al tener conocimiento del contexto de violencia al menos desde 1998, no implementó una política de prevención de la violencia contra las mujeres, y es ahí que radica su responsabilidad. Hay un segundo momento en el que el Estado tiene plena responsabilidad, dado el contexto de violencia por razones de género y el conocimiento que el Estado tenía de ello: dadas las denuncias de desaparición, el Estado debió desplegar una debida inteligencia para su búsqueda en las primeras horas, para lo que era indispensable la actuación inmediata de policías, fiscales y policías de investigación con la finalidad de determinar el paradero de las víctimas.²³⁰

El énfasis de este caso está puesto en la disfuncional e ineficaz función investigadora de la procuración de justicia mexicana. El Estado mexicano reconoce algunas de las irregularidades como, por ejemplo, la inapropiada preservación del lugar en el que se encontraron los cuerpos o el procesamiento no exhaustivo de las evidencias recabadas. No se aplicaron protocolos como el Minnesota²³¹ para la clausura de la escena del crimen. Identificaron que en la fe ministerial se reseñan 26 evidencias e indicios, pero estas no coinciden con las que se describen en el acta de levantamiento de cadáver. Habrá que agregar que los familiares hicieron su propia recolección de evidencias en febrero de 2002 y recabaron otras evidencias, en número significativo.²³²

²²⁹ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 72-73.

²³⁰ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 74.

²³¹ El Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, también conocido como el protocolo Minnesota, se elaboró por un grupo de expertos dirigido por el Minnesota Lawyer International Human Rights Committee, para contar con una guía práctica para quienes investigaban las muertes ocurridas en circunstancias sospechosas. Los temas que abarca son: marco jurídico internacional; ética profesional; desarrollo de la investigación; proceso de la investigación; entrevista y protección de testigos; recuperación de restos humanos; identificación de cadáveres; tipos de pruebas y tomas de muestras; autopsia y análisis de restos óseos y directrices detalladas. [MinnesotaProtocol_SP.pdf \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/es/docstore/condemns/MinnesotaProtocol_SP.pdf) Consultado el 20 de septiembre de 2023.

²³² Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 78-80.

Otro de los reconocimientos de responsabilidad por parte del Estado mexicano fueron las irregularidades en la realización de las autopsias. A partir del análisis que hizo un perito del Equipo Argentino de Antropología Forense, la Corte identificó que la autopsia estaba incompleta; se omitieron las anotaciones de las lesiones en el sistema óseo y la falta de piel; no se realizaron estudios para determinar otros indicios; no se describió el tiempo de putrefacción; no se realizó el análisis craneano; no se tomaron fotografías o radiografías.²³³

La Corte también se dio a la tarea de analizar las irregularidades en la asignación de nombres a los cuerpos encontrados; en la entrega incompleta de los cuerpos sin una identificación positiva y las diferencias respecto al análisis de ADN. La identidad de los cuerpos dada por el Procurador se desprendió de la confesión de los detenidos; no obstante, esta declaración hecha por un testigo fue contradicha por los representantes de las víctimas quienes aseguraron que los cuerpos ya tenían nombres antes de la consignación de los presuntos responsables. Al momento de entregar los cuerpos el Estado solo contaba con las opiniones de algunos familiares que reconocieron algunos datos físicos o de vestimenta; incluso ya entregados los cuerpos, la Oficina de Servicios Periciales de Chihuahua emitió dictámenes de craneometría y odontología cuando éstas son técnicas de identificación que han quedado en desuso. Es importante destacar que pasaron al menos 4 años para la identificación definitiva de los cuerpos; uno de ellos se dio gracias a la colaboración del Equipo Argentino de Antropología Forense a través de exámenes de ADN hechos a restos óseos que los familiares habían conservado. En los otros dos casos, los familiares decidieron no seguir con los procesos de identificación; la tardanza en la obtención de resultados de las pruebas de ADN fue de al menos 2 años, y en un caso, el examen de ADN concluyó que no había relación genética entre los restos y la familia, lo que contradecía los exámenes antropológicos.²³⁴

Tres días después de el hallazgo de los cuerpos fueron detenidas dos personas a quienes la Procuraduría estatal presentó como presuntos responsables; no obstante, no existía ninguna relación evidente con los hechos. Su detención se realizó de forma arbitraria y sus confesiones fueron dadas bajo tortura; incluso uno de los acusados murió en la cárcel en una cirugía necesaria como consecuencia de la tortura de la que fue objeto. Es importante agregar que los abogados de ambos acusados murieron por disparos de arma de fuego sin

²³³ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 80-81.

²³⁴ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 82-85.

que se hayan aclarado dichos asesinatos; además, la esposa de uno de los acusados fue amenazada.²³⁵

En una segunda etapa de las investigaciones se creó una Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez que recibió en 2006 los expedientes de los casos de campo algodonerero, después de que se revocó la condena del único detenido. Resulta importante mencionar que sin ninguna justificación, las investigaciones se detuvieron durante más de 8 meses.²³⁶ A nivel federal se organizó una investigación con la finalidad de identificar si las muertes tenían alguna conexión con la delincuencia organizada; no obstante, no había ningún intercambio de información entre las investigaciones federal y estatal ni avances significativos en la investigación federal.

En el año 2004 el Estado analizó 255 expedientes de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez con la finalidad de revisar las actuaciones de los servidores públicos. Como consecuencia se consignaron 20 acciones ante tribunales penales contra funcionarios públicos y se iniciaron 62 procedimientos administrativos ante el órgano de control interno; 15 funcionarios fueron inhabilitados; 5 destituidos; 3 suspendidos y 2 amonestados; quedaban 12 procedimientos administrativos abiertos. De los 139 procesos judiciales abiertos y de la lista de nombres de funcionarios procesados no hay ninguno por la investigación de los tres casos de campo algodonerero.²³⁷

La Corte Interamericana consideró que el Estado incumplió con el deber de investigar y de garantizar tanto los derechos incluidos en la Convención Americana como en la Convención Belem do Pará,²³⁸ además de los derechos de acceso a la justicia y protección judicial no solo en perjuicio de las víctimas sino también de sus familiares.²³⁹

A los contextos de violencia debe sumársele la discriminación que señalaron la CEDAW y la Corte Interamericana. Ambas instituciones le llaman “cultura de discriminación” de la mujer

²³⁵ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 87-88.

²³⁶ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, p. 91.

²³⁷ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 96-97.

²³⁸ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, del año 1994 establece los derechos de las mujeres a una vida libre de discriminación; el derecho a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados y de prácticas basadas en la inferioridad o subordinación; además determinó una serie de obligaciones para los estados parte, entre sus elementos más importantes. [Convención Interamericana Violencia Mujer \(oas.org\)](https://www.oas.org/es/convenios/convenio_1994_mujeres.asp) Consultado el 21 de septiembre de 2023

²³⁹ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 99-100.

y consideran que esta facilitó que no se percibiera la magnitud del problema desde sus inicios, por lo que no se llevaron a cabo acciones inmediatas y contundentes. Esta cultura de discriminación es obvia en el sistema de procuración y de impartición de justicia. Dado que el Estado mexicano reconoció estos procesos, es responsable de violar el deber de no discriminación.

Quizá un elemento aún más grave radica en las amenazas, intimidación y hostigamientos de las que fueron objeto los familiares: una de las familias tuvo que salir de México y pedir asilo en los Estados Unidos de América ya que fueron seguidos y amenazados con armas de fuego. Ya en EUA fundaron una organización que se llamó Integración de Madres por Juárez. A otro familiar le interceptaron patrullas de la policía municipal y de la policía judicial, lo golpearon, se robaron el vehículo, el cual apareció desmantelado en un inmueble de la policía judicial.²⁴⁰

En su resolución, la Corte Interamericana establece que el Estado mexicano violó los derechos a la vida, integridad y libertad personal de las tres mujeres víctimas; así como diversas disposiciones de la Convención Blem do Pará. Incumplió con su deber de investigar para garantizar los derechos violados, violando así los derechos a la justicia y protección judicial, además del deber de no discriminación, en relación con el acceso a la justicia. Asimismo violó; el derecho a la integridad personal de los miembros de las familias de las tres víctimas. Con respecto a los derechos de una de las víctimas menor de edad, el Estado violó los derechos del niño, así como la protección de la honra y de la dignidad.²⁴¹

La Corte Interamericana sentenció al Estado Mexicano a: conducir de manera eficiente el proceso penal en curso en aquel momento o los que se requiriesen para sancionar a los responsables de la desaparición y muerte de las tres víctimas; investigar a los funcionarios acusados por irregularidades y sancionar ya sea penal, administrativa o disciplinariamente a los responsables; investigar y sancionar a los responsables por el hostigamiento de las víctimas; publicar en el DOF y en un periódico de circulación nacional y local los resolutivos de esta sentencia; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos, además de erigir un monumento a la memoria de las víctimas; continuar con la estandarización de los protocolos, manuales, criterios ministeriales y de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia utilizados para

²⁴⁰ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 151-152.

²⁴¹ Véase, Caso González y otras. *Op. Cit.*, pp. 151-156.

investigar delitos de desaparición, violencia sexual y homicidios de mujeres conforme al Protocolo de Estambul, el Manual de Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de las Naciones Unidas y demás estándares internacionales; adecuar el Protocolo Alba o crear uno nuevo en el cual las búsquedas se del de oficio y sin dilación, donde existiese trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad, eliminación de obstáculos que le reste efectividad a la búsqueda, asignación de toda clase de recursos para la misma, confrontación de reportes de desapariciones y base de datos de personas desaparecidas; crear una base de datos con la información de las mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas en Chihuahua desde 1993; crear una base de datos con información genética de las víctimas de violencia por razón de género y de sus familiares; continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género, así como en conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con la no discriminación, violencia y homicidios por razones de género para servidores públicos; realizar un programa de educación destinado a la población en general con el fin de superar las condiciones de discriminación y violencia por razones de género; otorgar atención médica y psicológica o psiquiátrica a los familiares de las víctimas y pago de las cantidades fijadas por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales, gastos y costos.

La violencia era un elemento cotidiano en la vida de las personas en Ciudad Juárez, el tráfico de drogas, la impunidad y la corrupción que caminan de la mano hacían un escenario perfecto para la violencia; a este contexto hay que agregar que la violencia contra las mujeres respondía y responde a una condición de pertenencia masculina, solo mencionó tres de los factores que considero más evidentes. En la década de los noventa ya se habían propuesto algunas recomendaciones para atender la violencia por razón de género y algunos problemas concomitantes; algunas de las recomendaciones se encaminaron a la procuración de justicia, las deficiencias en ese rubro eran y son tan grandes que es imposible pasarlo por alto; otro grupo de recomendaciones de organismos supranacionales fueron encaminadas a trabajar con la sociedad civil para diseñar campañas educativas en materia de derechos de las mujeres y derechos humanos en las que las mujeres tuvieran una mayor participación y con los hombres para modificar actitudes y prácticas basadas en estereotipos; mejorar los sistemas estadísticos y de información, entre los más relevantes. Todas estas recomendaciones implicaban un replanteamiento de las acciones de seguridad pública, en tanto que estas no estaban asegurando la integridad personal, parecía que se requería

empoderar a las mujeres y una mayor participación social para incorporar una seguridad con perspectiva de género.

Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México

Los hechos de este caso se desarrollaron en la comunidad de Pizotla, en el Municipio de Ajuchitlán del Progreso en Guerrero, los primeros días de mayo de 1999. El 40° batallón de infantería del Ejército mexicano entró a la comunidad en un operativo de lucha contra el narcotráfico. El Sr. Montiel Flores se encontraba fuera de la casa del Sr. Cabrera García junto con otras personas; al abrir fuego los militares provocaron la muerte de un hombre por lo que Cabrera y Montiel se escondieron entre arbustos y rocas hasta que fueron detenidos por militares a orillas del río Pizotla. Dos días después de su detención fueron trasladados en helicóptero a las instalaciones del 40° Batallón de Infantería, en la Ciudad de Altamirano en el estado de Guerrero. Los militares los pusieron a disposición del MP del Fuero Común de Arcelia Guerrero por delitos de portación de armas de fuego de uso exclusivo de las fuerzas armadas y siembra de amapola y marihuana. A su vez el Ministerio Público remitió la investigación al Ministerio Público Federal en Coyuca de Catalán y en menos de 10 días se había consignado el expediente al Juez de primera instancia en materia penal, el cual notificó el auto de formal prisión a los Señores Cabrera y Montiel, para después declinar su competencia en favor del Juez de Distrito, ya que se trataba de delitos federales, quien dictó sentencia de 10 años de cárcel en ambos casos.²⁴²

Se presentó un amparo cuyo agravio principal giraba en torno a la nula valoración del dictamen médico que concluía la comisión de tortura contra los señores Cabrera y Montiel en la sentencia de apelación. El amparo fue otorgado y se ordenó la valoración de la prueba impugnada, a pesar de ello se confirmó la sentencia condenatoria.²⁴³

Los señores Cabrera y Montiel presentaron denuncias por: tortura, incomunicación y detención ilegal ante la Procuraduría General de la República quien se declaró incompetente para investigar el delito de tortura, y cedió su competencia a la justicia militar ya que los probables responsables eran militares en activo.

²⁴² Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, sentencia de 26 de noviembre de 2010 Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos. pp. 26-29.

²⁴³ Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, *Op. Cit.*, p. 29.

Una vez descritos los hechos principales que darán lugar a la controversia ante la Corte Interamericana es importante mencionar algunas consideraciones de competencia que la Corte debió analizar y resolver.

En las excepciones preliminares del caso *Cabrera y Montiel vs México*, se tocó un elemento que evidencia el desconocimiento del Estado mexicano respecto de las funciones del sistema interamericano. El alegato principal se centró en que la Corte Interamericana no podía determinar si los tribunales nacionales aplicaron correctamente el derecho interno o si el fallo era justo y se planteó que en este caso se buscaba revisar lo resuelto por los tribunales domésticos cuando estos habían realizado el control de convencionalidad. Al respecto la Corte Interamericana consideró que lo correspondiente era verificar si a nivel interno se habían violado o no las obligaciones internacionales que México había contraído en alguno de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia a la Corte.²⁴⁴ Por lo tanto no se puede considerar, como el Estado mexicano lo planteó, que la Corte Interamericana funcionaría como una cuarta instancia. En realidad, a la Corte le corresponde verificar si en el proceso judicial que nos ocupa se respetaron los derechos que protege el sistema interamericano. Los argumentos esgrimidos por el Estado mexicano demuestran ignorancia respecto de las funciones de ese sistema jurisdiccional.

Al analizar los derechos que pudieron violentarse, la Corte encuentra la vulneración de los derechos de libertad y de seguridad personales, de la que se desprenden una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente; a conocer las razones de la detención y los cargos formulados contra el detenido; al control judicial de la privación de la libertad y a impugnar la legalidad de la detención. La Corte Interamericana reconoce que los hechos de este caso se producen en un contexto de amplia presencia militar en el estado de Guerrero en la década de los noventa, con dos objetivos: controlar el narcotráfico y grupos armados como el EPR; las fuerzas armadas asumieron funciones de seguridad pública, lo cual amplía las posibilidades de poner en riesgo los derechos humanos. El criterio de la Corte Interamericana ha sido que los Estados parte limiten al máximo el uso de las fuerzas armadas cuando se trata de controlar la criminalidad común o la violencia interna, ya que su habilitación está dirigida a derrotar objetivos, no a la contención y protección de civiles.²⁴⁵

²⁴⁴ Véase, Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, *Op. Cit.*, p. 8-11.

²⁴⁵ Véase, Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, *Op. Cit.*, pp. 31-34.

Es importante recordar que ciertos cuerpos de las fuerzas armadas fueron entrenados en contrainsurgencia, y que este entrenamiento fue usado contra la población en estados donde existían grupos armados que “amenazaban el *status quo*”. Informalmente se les otorgó a las fuerzas armadas la capacidad de facto de restringir la libertad personal de civiles, lo cual debía ser una condición de excepcionalidad bajo la salvaguarda de las garantías no solo de derecho interno, sino de derecho convencional. Este proceso no ha sido cuidado por el Estado mexicano.²⁴⁶

En este caso otro de los derechos violados fue la falta de remisión sin demora ante la autoridad. Los militares que detuvieron a ambas víctimas tardaron 4 días en ponerlas a disposición del Ministerio Público, sin que mediara justificación para dicha tardanza. Los representantes de las víctimas declararon que estuvieron detenidos 2 días en un puesto militar a las orillas del río Pizotla y luego fueron trasladadas al Batallón donde estuvieron dos días más antes de ser puestas a disposición. Por su parte, el Estado mexicano dice que los señores Cabrera y Montiel atacaron con armas de fuego a los elementos de las fuerzas armadas y que al lugar de los hechos se trasladaron diversas autoridades (si fue así porque no fueron puestos a disposición de esas autoridades). Además se alega que mientras estuvieron en resguardo estaban bajo la observación de familiares e incluso se pudieron comunicar con ellos. En la relatoría de la puesta a disposición, se reseña que: el domingo 2 de mayo del 1999 a las 4:30 pm los señores Cabrera y Montiel fueron privados de la libertad por la presunta flagrancia en la portación de armas prohibidas, además de siembra y posesión de amapola y marihuana.²⁴⁷

El martes 4, a las 8:00 am., el MP de Arcelia se presentó al lugar de los hechos para dar fe del cadáver, y pasado el medio día los señores Cabrera y Montiel son trasladados al 40° Batallón de infantería; según el expediente judicial, a las 6:00pm las víctimas fueron puestas a disposición del MP.²⁴⁸

El miércoles 5 de mayo a las 4:00 pm el MP en Arcelia remitió la indagatoria al MP Federal en Coyoacán de Catalán; a pesar de ello, los señores Cabrera y Montiel fueron remitidos al MP

²⁴⁶ La excepcionalidad del uso de las fuerzas armadas para funciones de seguridad pública dejó de operar en México para volverse, desde el Gobierno de Vicente Fox a principios del milenio, una constante.

²⁴⁷ Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México, *Op. Cit.*, pp. 35-36.

²⁴⁸ Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México, *Op. Cit.*, p. 37.

Federal hasta el 6 de mayo, y ese mismo día, después de su declaración ante el MP Federal, el expediente fue consignado al Juez de Primera Instancia.²⁴⁹

La defensa de las víctimas declaró que nunca estuvieron en la sede del MP del fuero común de Arcelia, por lo que cuestionaron la autenticidad de los registros. Esas inconsistencias son un procedimiento recurrente en el actuar de las autoridades del sistema de justicia en México.

La Corte Interamericana reconoce que las víctimas fueron puestas a disposición de la autoridad competente excediendo el término establecido en la Convención Americana.²⁵⁰

Las víctimas también señalaron la falta de información de las razones de la detención y notificación de los cargos formulados; a lo que el Estado mexicano respondió que fueron informados de los motivos de la detención y de los cargos en su contra. La Corte aclaró que del expediente no se desprendieron constancias de que se hubiese informado a las víctimas las razones en las que se fundamentó su detención, por lo que hubo una vulneración a la Convención Americana.²⁵¹

Uno de los elementos de fondo en el análisis de este caso lo formaron las denuncias de tortura de los señores Cabrera y Montiel, que fueron desestimadas por el propio tribunal al considerar las diferencias entre los testimonios. No obstante, la Corte Interamericana determinó que las diferencias no necesariamente denotan falsedad o falta de veracidad ya que las circunstancias principales eran coincidentes y a medida que se ampliaban las declaraciones las víctimas dieron más detalles, por lo que se consideró que el marco general del recuento era consistente. Aunado a lo anterior, entre los diversos certificados médicos existieron algunos en los que se dejaba constancia de distintas lesiones y hematomas.

Uno de los peritajes que la Corte Interamericana consideró especialmente, fue el realizado por Médicos por los Derechos Humanos-Dinamarca; sus resultados coincidieron de forma contundente con las declaraciones, en cuanto al tiempo y métodos de la tortura; además cumplieron con los requerimientos del Protocolo de Estambul. No obstante, el Estado mexicano alegó que dicho peritaje se realizó 11 años después de los hechos y no se tomó en

²⁴⁹ Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México, *Op. Cit.*, p. 38.

²⁵⁰ En este caso la Corte Interamericana entiende por autoridad competente el Ministerio Público Federal, en virtud de que el delito era por posesión de armas de fuego para el uso exclusivo de las fuerzas armadas; no obstante, la discrepancia se dio por parte de las fuerzas armadas y del sistema de procuración de justicia ya que se les puso a disposición del MP estatal, quien los puso a disposición del MP federal.

²⁵¹ Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México, *Op. Cit.*, p. 40.

cuenta la resistencia física de los señores Cabrera y Montiel en el momento de su detención.²⁵² Cabe aclarar que la tortura que recibieron los señores Cabrera y Montiel fue más allá de las lesiones propias de resistencia a la detención. El señor Cabrera, por ejemplo, presentó una retracción del testículo derecho y era de la mitad del tamaño del testículo izquierdo, y las víctimas declararon que los militares les jalaron los testículos mientras estuvieron detenidos en el río Pizotla. Ambos recibieron toques eléctricos, el examen médico realizado en la cárcel refiere que el señor Montiel presentó un dermatoma con insensibilidad de 5 cm en el muslo derecho; el dictamen realizado por Médicos por los Derechos Humanos-Dinamarca menciona un tumor subcutáneo de 3 por 5cm sin pigmentación y sensibilidad en el área; en el caso del señor Cabrera existe un tumor subcutáneo de 3 por 2 cm, en el muslo izquierdo.²⁵³

Una vez que se hizo la mención en el proceso judicial sobre la denuncia, esta tardó 3 meses en considerarse y solo fue objeto de análisis cuando la defensa solicitó al Juez de la causa que ordenase al MP la investigación por tortura. En el juicio solo se buscó dejar sin validez las pruebas que se consideraba habían sido generadas bajo “supuesta” tortura, pero en ningún momento se persiguió investigar con diligencia y seriedad dicha acusación. La Corte Interamericana ha sido enfática al considerar que no solo se deben desestimar las pruebas obtenidas bajo tortura; es indispensable que una vez hecha la denuncia, los Estados parte verifiquen la veracidad de la misma mediante una investigación autónoma y diligente, donde la prueba no puede recaer en la persona que denuncia.

Nuevamente estuvo en discusión el fuero de militar cuando el 10 de octubre de 1999 el agente del Ministerio Público Federal realizó una consulta sobre incompetencia al Delegado Estatal de la Procuraduría General de la República en el Estado de Guerrero, al considerar que los inculcados por tortura se encontraban en servicio cuando cometieron el delito por lo que deberían investigarse delitos contra la disciplina militar. En los primeros días de noviembre el MP Federal declina la competencia a la Procuraduría militar, y para junio del año 2000 la Procuraduría General de Justicia Militar turna a reserva la averiguación, al considerar que no existían elementos que acreditaran la tortura.

En mayo de 1999 las víctimas hicieron llegar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un escrito con la relatoría de los hechos; en agosto de ese año la CNDH emitió la

²⁵² Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, *Op. Cit.*, p. 49.

²⁵³ Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, *Op. Cit.*, pp. 50-52.



recomendación respectiva en la cual tuvo por ciertos los actos de tortura y dispuso que se diera intervención a la Procuraduría General de Justicia Militar para que iniciara la averiguación previa en contra de los miembros del ejército que autorizaron, supervisaron, implementaron y ejecutaron el operativo. Es importante mencionar el silencio guardado por las fuerzas armadas en el proceso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que fue determinante para el contenido de dicha recomendación.²⁵⁴

En el año 2001, las víctimas, ante la presencia del agente del Ministerio Público Militar presentaron un escrito solicitando que declinara la competencia al fuero común, mismo que no fue respondido, y nuevamente el Ministerio Público Militar recomendó archivar la causa penal.

El criterio de la Corte Interamericana ha sido que la jurisdicción militar no es un fuero competente para investigar, juzgar o sancionar casos de violaciones a derechos humanos; su procesamiento corresponde a la justicia ordinaria. La Corte Interamericana en su argumentación planteó que los casos de tortura como el caso Cabrera y Montiel, de violación como los casos Fernández Ortega y Valentina Rosendo, o de desaparición forzada como en el caso Radilla, son actos que no guardan ninguna relación con la disciplina castrense y los bienes jurídicos que se busca proteger; es decir, estamos frente a la necesidad de proteger la integridad y la dignidad de las personas; la intervención del fuero militar en este caso de tortura es contraria a los parámetros de excepcionalidad con la que debiera existir; en estricto sentido responde a un fuero personal²⁵⁵ que no considera a las víctimas o los actos involucrados. Es cierto que los actos de tortura se ventilaron dentro del proceso penal en contra de los señores Cabrera y Montiel con la finalidad de excluir cierta evidencia; no obstante, el objeto de ese proceso no era investigar y sancionar a los responsables por las torturas, al contrario, estaban investigando a los denunciantes.

La Corte Interamericana encuentra responsable al Estado mexicano de violar los siguientes derechos: libertad personal; integridad personal; la obligación de investigar actos de tortura; la garantía y protección judicial y extender la competencia castrense.²⁵⁶

²⁵⁴ Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, *Op. Cit.*, p. 77.

²⁵⁵ Es un criterio jurídico que protege a ciertos funcionarios públicos de ser procesados penalmente por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones.

²⁵⁶ La extensión de la competencia castrense implica que es la justicia militar la que debe conocer de casos en los que un miembro de las fuerzas armadas, estando en servicio, comete un delito que resulta violatorio de los derechos humanos de un civil, este tipo de fuero viola los derechos humanos de la víctima y la somete a un

En relación con las violaciones a la Convención Americana, la Corte sentenció al Estado mexicano a: conducir eficazmente la investigación penal, específicamente los actos de tortura para determinar responsabilidades penales y aplicar sanciones y consecuencias, así como adelantar acciones disciplinarias, administrativas o penales en el que se demuestren irregularidades procesales o investigativas; realizar las publicaciones de esta sentencia; otorgar en una sola exhibición a cada una de las víctimas la suma fijada por concepto de tratamiento médico, psicológico especializado, así como medicamentos y gastos conexos; adoptar reformas legislativas para compatibilizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales y la Convención Americana de los Derechos Humanos y para permitir que las personas que se vean afectadas por la implementación del fuero militar cuenten con un recurso efectivo para impugnar su competencia; continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura, además de fortalecer las capacidades institucionales del Estado a través de la capacitación de funcionarios de las fuerzas armadas sobre normas y principios de protección de los derechos humanos; pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.²⁵⁷

Los discursos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es decir, su argumentación, contribuyeron a la elaboración de espacios críticos impulsados desde un horizonte de enunciación que se construyó con base en un sistema que se ha ido adaptando y que ha elaborado criterios en un continente que vivió complejos contextos dictatoriales y de violencia generada por los Estados en contra de sus propios ciudadanos disidentes. Así se estructuraron espacios críticos y se reconstruyeron escenarios jurídicos que propusieron como actores principales a las víctimas y no a la propia estructura jurídica.

La mayor parte de los discursos jurídicos creados en los siglos XIX y XX se auto referenciaban; la Corte Interamericana ha obligado a tener como referente la protección de los ciudadanos y no la preservación del Estado y su *status quo*, o su visión del orden. En este sentido, nos obliga a leer críticamente muchas de las estructuras normativas que parecían inamovibles o

proceso castrense, en el que se rompe el principio de certeza jurídica. Véase, Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México, *Op. Cit.*, pp. 98-99.

²⁵⁷ Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs* México, *Op. Cit.*, pp. 99-100.

inflexibles y poco dinámicas y el modelo de seguridad pública que privilegia el orden como uno de sus elementos esenciales de protección.

La condición de supranacionalidad obliga a los Estados parte a modificar criterios y normas de forma tal que haya armonía entre el sistema interamericano y el aparato jurídico interno de cada Estado parte. En el caso mexicano impulsó modificaciones importantes como la necesidad de crear estructuras normativas que impliquen la reparación amplia de los daños cuando el Estado no responde a sus obligaciones y, sobre todo, modificar criterios, procesos, procedimientos legales, además de ser un vínculo vital para que las víctimas puedan mitigar el poder del Estado cuando sus derechos humanos son violentados.

De cierta forma, las resoluciones de la Corte Interamericana y sus criterios impulsaron la discusión del fuero militar y México arribó a la conclusión de que el mismo no podía aplicarse a casos en los que estuviera involucrado un civil y en tanto la competencia correspondía a tribunales de justicia ordinaria.

Cada vez más se desdibujan las fronteras entre el ámbito interno y el internacional, este proceso que parecía quedarse en el plano económico y mercantil ahora se traslada al que, en nuestro caso, debió ser el ámbito natural, los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil han logrado, aprovechando los procesos de globalización y través de la potencia de los discursos del sistema intramericano, obligar al Estado mexicano a un debate sobre dos visiones distintas, una que tiene como eje central la protección del estado y que ve como una consecuencia natural la protección de los ciudadanos, en lo que llamaré una falacia fáctica y otra cuyo eje se estructura a partir de la protección de los derechos como senda para la construcción de comunidades seguras.

La mayor parte de las políticas sociales y adecuaciones normativas que ha hecho el Estado mexicano resultan cosméticas, no alcanzan a ser políticas de estado de largo aliento que modifiquen de raíz los problemas que en materia de seguridad de los derechos existen en México. Nuestro país no ha logrado introyectar la necesidad de empoderar a las comunidades en situaciones de mayor vulnerabilidad, tampoco a incorporado la organización civil en la creación de políticas públicas, sin instrumentalizarlas; lo cual implicaría modificar sus sistemas de seguridad para transitarlo a un sistema de seguridad de la ciudadanía.

2.3 Movimientos armados

En este apartado me interesa identificar los ámbitos discursivos en los diversos escenarios de dos movimientos armados de los años 90: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y el Ejército Popular Revolucionario (EPR). Se trata de identificar las diferencias en las estrategias discursivas de ambos movimientos armados y su permeabilidad en la sociedad civil, con el fin de ubicar sus puntos compartidos en las carencias económica, educativas, habitacionales, alimentarias, de atención médica que les dan existencia y dinamismo.

EZLN

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional se dio a conocer el primer día de 1994, cuando un grupo de indígenas armados tomaron la plaza central de San Cristóbal de las Casas en el estado de Chiapas, mal armados y con pasamontañas que les cubría las caras y cabezas - no sólo para ocultar su identidad, sino para simbolizar que todos eran iguales. Su portavoz, el llamado Subcomandante Insurgente Marcos, lee desde el Palacio Municipal de San Cristóbal la "Declaración de la Selva Lacandona": exigieron la deposición del Presidente Carlos Salinas de Gortari, tomaron el edificio de la Procuraduría de Justicia estatal y quemaron los archivos y parte del edificio; instalaron retenes en las entradas y salidas de la ciudad y tomaron simultáneamente otras cabeceras municipales. Arribaron a la ciudad miles de mujeres y hombres indígenas tzeltales, tzotziles, tojolabales, choles, mames y zoques. Una parte de los guerrilleros fueron combatientes de un movimiento armado con casi dos décadas de gestación, formado por los sobrevivientes de las Fuerzas de Liberación Nacional prácticamente desactivadas, y cuyos miembros habían muerto en su mayoría en la década de los setenta.²⁵⁸

Los discursos del EZLN y el uso de los medios de comunicación para volverlo un movimiento armado visible, lo diferenciaba radicalmente de la clandestinidad de las guerrillas anteriores y de los movimientos armados que le fueron contemporáneos. Su estrategia de comunicación social hizo uso intensivo de los medios de comunicación a nivel nacional e internacional, en los que se buscó reflejar las condiciones de pobreza extrema de una población indígena, carente de los satisfactores básicos para sobrevivir; apelando a la solidaridad social. En este sentido es importante mencionar que el punto nodal no era la

²⁵⁸ Véase, Laura Castellanos, *Crónica de un país embozado*, Era, México, 2018, pp.220-223.

fuerza armada del EZLN, sino la legitimidad de su causa y la desigualdad entre un ejército de indígenas mas equipados contra la fuerza del Estado.

Quizá el comunicado que el EZLN emitió el 6 de enero de 1994, sea más esclarecedor. En él se daban a conocer las principales razones del movimiento armado, se realizaron desmentidos y se plantearon algunas de las condiciones para un diálogo, entre ellas: deposición de Carlos Salinas y formación de un gobierno de transición que garantizase elecciones limpias en el país; se aclaró que el EZLN no tenía apoyos o asesoría de movimientos revolucionarios de otros países; no había guatemaltecos en sus filas ni nexos con el FMLN (de la República del Salvador) o el URGN (de Guatemala), tampoco existía relación con autoridades religiosas. El armamento adquirido provenía de los recursos de simpatizantes de entre la población. Las razones para el levantamiento armado parecían obvias, pero en el comunicado se enlistaban algunas de ellas, por ejemplo que, en un periodo de 10 años habían muerto 150 mil indígenas por enfermedades curables. Al plantear las condiciones para el diálogo se pedía: reconocimiento del EZLN como fuerza beligerante; cese al fuego por ambas partes; retiro de tropas federales con pleno respeto a los derechos humanos; cese del bombardeo en poblaciones rurales, y creación de una comisión de intermediación.²⁵⁹

Solo en 5 días de enfrentamientos, el EZLN reportó que de su parte había 9 muertos; 20 heridos graves; 12 perdidos en acción; no hay reporte del número de heridos ejecutados por el ejército mexicano con tiro de gracia. El ejército mexicano, según el EZLN, había tenido 27 muertos; 40 heridos; 80 prisioneros; 30 muertos no confirmados, y se aclaró que una parte de los muertos fueron consecuencia de bombas de la Fuerza Aérea Mexicana que maniobraba en San Cristóbal de las Casas.²⁶⁰

Rápidamente el Presidente de la República se vio presionado por la sociedad civil y la comunidad internacional para declarar un cese al fuego, con la finalidad de iniciar un proceso de negociación. La paz duraría poco tiempo, fue rota por el gobierno mexicano el día 13 de enero; solo un día antes, miles de personas marcharon en la capital para exigir el cese de las hostilidades, ya que la prensa había dado a conocer la movilización de fuerzas armadas en San Cristóbal, Ocosingo y Las Margaritas, y el repliegue del EZLN en las montañas ante el bombardeo de la Fuerza Aérea en la zona.²⁶¹ El gobierno mexicano utilizó estrategias de

²⁵⁹ Véase, <http://enlacezapatista.ezln.org.mx>. Consultado en febrero de 2023.

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Véase, Laura Castellanos, *Op. Cit.*, p. 219.

contrainsurgencia que dieron lugar a grupos paramilitares con la colaboración de las fuerzas armadas y de los cuerpos de policía. Entre sus acciones estuvieron la implementación de retenes, agresiones y asesinatos de la población civil, destrucción e incendio de casas, y extorsiones. Este tipo de estrategias provocó uno de los desplazamientos forzados más importantes en el Municipio de Chenalhó en los Altos de Chiapas, donde más de 7 mil indígenas neutrales tuvieron que refugiarse en las montañas, viviendo a la intemperie. La creciente violencia paramilitar generó la matanza de Acteal en diciembre de 1997.²⁶²

La creación y financiamiento de grupos paramilitares se volvió práctica común por parte del gobierno con la finalidad de romper las bases sociales de los movimientos armados en las zonas de conflicto, paralelamente también fue utilizada para desacreditar a las poblaciones indígenas haciéndolas aparecer como violentas e incivilizadas. Aunado a estas acciones, el gobierno mexicano utilizó a los medios de comunicación para intentar crear una imagen de un régimen pacificador, negociador que respondía al clamor popular de crear condiciones de paz que respondieran a los reclamos de la comunidad indígena levantada en armas.

El día 12 de enero, el Presidente Carlos Salinas decretó de forma unilateral un cese al fuego (parece que hace caso a las protestas de este día), al que el EZLN respondió con un cese al fuego ofensivo; no obstante, el día 13 de enero el ejército mexicano, no se sabe si por órdenes del gobierno o *motu proprio*, rompió el cese al fuego, y atacaron una unidad zapatista en el poblado del Carmen Pataté en Ocosingo e intentaron penetrar las posiciones que mantenía el EZLN en la zona.²⁶³ Una estrategia que el ejército utilizaba era detener a indígenas en las zonas cercanas a los enfrentamientos y presentarlos como miembros del EZLN, o tomar represalias intentando romper las redes sociales con las que contaba el movimiento armado.

La legitimidad del EZLN se gestaba a partir de las inmensas carencias con las que la población indígena había vivido generación tras generación; estaba presente en sus comunicados y peticiones, en la forma alternativa y cosmogónica en la que su mundo estaba organizado y su enorme diferencia con el mundo de los coletos, como llaman a los mestizos. Era visible en los pasamontañas, las botas de plástico para agua, en la ropa y en los palos que simulaban armas de fuego con las que tomaron y combatían en San Cristóbal.

En el otro extremo estaba el gobierno mexicano, específicamente el Presidente de la República, a quien el movimiento llamaba dictador y usurpador, y cuya legitimidad había sido

²⁶² Véase, Laura Castellanos, *Op. Cit.*, p. 215.

²⁶³ Véase, <http://enlacezapatista.ezln.org.mx>. Consultado en febrero de 2023.

puesta en duda desde la elección de 1988. Otro actor cuestionado era el ejército mexicano, con un amplio historial de represión de movimientos armados y disidencia política, que ya se ha mencionado.

El EZLN hizo uso de diversos tipos de discursos para los diferentes escenarios en los que debía interactuar: por un lado, los discursos ante la prensa, mediante comunicados que estaban a cargo de una figura que atrajo la atención de la mayor parte de los medios y de la sociedad civil, el "Subcomandante Marcos": su lenguaje mordaz y sarcástico, a la vez que poético, resultaba atractivo en un periodo en el que el lenguaje político era formal y, muchas veces, vacío. Ante las estrategias del gobierno mexicano, el EZLN se vio obligado a emitir desmentidos, notas informativas, aclaraciones, desplegados; incluso cuestionaban la facultad del gobierno mexicano de perdonarlos, como se puede leer en el comunicado:

... "solo hemos tenido conocimiento de la formalización del "perdón" que ofrece el gobierno federal a nuestras fuerzas. ¿De qué tenemos que pedir perdón? ¿De qué nos van a perdonar? ¿De no morirnos de hambre? ¿De no callarnos nuestra miseria? ¿De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? ¿De habernos levantado en armas cuando encontramos todos los otros caminos cerrados? ¿De no habernos atendido al Código Penal de Chiapas, el más absurdo y represivo del que se tenga memoria? ¿De haber demostrado al resto del país y al mundo entero que la dignidad humana vive aún y está en sus habitantes más empobrecidos? ¿De habernos preparado bien y a conciencia antes de iniciar? ¿De haber llevado fusiles al combate, en lugar de arcos y flechas?...²⁶⁴

Esta nota permite ver algunos de los elementos discursivos que fueron relatados en el párrafo previo, hicieron evidente la carente legitimidad del gobierno federal, y al hacerlo simbólicamente se posicionaba como superior; paralelamente fue enlistando las omisiones y las condiciones históricas de pobreza extrema lo que dejó claro que hay un Estado que no ha cumplido con el contrato social que lo funda.

Un segundo escenario y una estructura discursiva con un mayor grado de complejidad lo constituyeron las negociaciones, que concluyeron en lo que se conoció como los Acuerdos de San Andrés. Estas negociaciones buscaban, desde la visión indígena, su integración a la Nación mexicana en condiciones distintas a la desatención y pobreza que hasta aquel momento existían en Chiapas y, en general, en el país.²⁶⁵ Se buscó el reconocimiento de los

²⁶⁴ Véase, comunicado del 18 de enero de 1994. <http://enlacezapatista.ezln.org.mx>. Consultado en febrero de 2023.

²⁶⁵ En este sentido es importante mencionar que uno de los negociadores en la mesa, no tenía capacidad decisoria, lo que retrasaba las negociaciones y las alargaba, quizá en una estrategia dilatoria, ya que cada propuesta debía ser transmitida al gobierno mexicano, analizada y en su caso aprobada; mientras que del lado

pueblos indígenas como sujetos de derecho no en lo individual, sino como sujetos colectivos según su propia visión del contexto social, en el que enfatizaban que el reclamo de derechos tenía su fundamento en que los pueblos indígenas descenden de comunidades que habitaban este territorio, antes de iniciarse la colonización y, por lo tanto, de la formación del Estado mexicano.²⁶⁶

Plantearon como un derecho derivado de su condición de pueblo originario el de la libre determinación y autonomía; en la concepción indígena, sus pueblos tienen el derecho de decidir las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, sin la intervención de alguien ajeno a ellos. En este sentido ubican a la autonomía como un instrumento indispensable que implicaba su capacidad para administrarse e incluso autorregularse, formando parte del sistema federal.²⁶⁷ Este proceso autonómico implicaba reconocerlos como entidades de derecho público con acceso a recursos públicos y libertad para su ejercicio. Incluso se planteó una especie de coordinación intermunicipal en los casos en los que un municipio se reconocía integrado por uno o varios pueblos indígenas. En ese sentido tendrá la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones con otros municipios. El alegato principal giraba en torno a varios elementos: la facultad para reclamar recursos finiquitando la práctica de utilizarlos primordialmente en las cabeceras municipales, y terminar con la práctica de distribuir los recursos según las necesidades políticas del momento.

Un punto cuya discusión fue difícil de asimilar para el gobierno de México era el de los derechos políticos; en este tema se planteó que los pueblos indígenas pudiesen organizar un gobierno interno según sus propias decisiones, procedimientos y mecanismos, y a través de ellos participar en los órganos de representación nacional; este proceso implicaba la facultad de elegir a sus autoridades y ejercer formas de gobierno interno en términos de sus propias normas, en el marco de la autonomía reclamada, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad. Las comunidades indígenas tenían claro que el ejercicio de la autonomía, la libre determinación, el propio sistema de representación y la coordinación

indígena las propuestas eran llevadas a las comunidades y ahí se acordaban las respuestas o se elaboraban contrapropuestas.

²⁶⁶ Véase, Francisco López Bárcenas, *La reforma constitucional en materia de derechos indígenas: los discursos y los hechos*, Revista Alegatos, No. 36, UAM-A. mayo-agosto 1997 p. 226.

²⁶⁷ Véase, Francisco López. *Op. Cit.*, p. 227.

intermunicipal llevaban a una especie de remunicipalización y solicitaban que al darse debía consultarse a las poblaciones involucradas.²⁶⁸

Un reclamo permanente y lesivo estaba determinado por el acceso a la justicia e impartición de justicia, los pueblos indígenas habían resuelto sus conflictos a través de normas y procedimientos que ellos mismos habían elaborado a través del tiempo. Esto los llevó a proponer que podían aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y en particular la dignidad e integridad de las mujeres; dejando que las autoridades jurisdiccionales estatales convalidaran procedimientos, juicios y resoluciones. El sistema de justicia indígena respetaría los preceptos de la Constitución y se encontraría en el mismo nivel jerárquico que el sistema estatal, en caso de conflicto de leyes sería resuelto por los jueces en términos de los principios de la teoría general del derecho.²⁶⁹

La preservación de los elementos culturales de los pueblos indígenas representó también un punto importante en la discusión: Había por lo menos dos elementos: por un lado, la preservación y el enriquecimiento de la lengua, los conocimientos y otros elementos que forman la cultura indígena, el segundo elemento lo configuró la necesidad de contar con medios propios de comunicación.

En materia educativa plantearon que los tres niveles de gobierno, en consulta con las comunidades indígenas, definieran y desarrollaran programas educativos regionales donde se reconociera la herencia cultural; se proponía que la educación fuese intercultural y se reconociesen los aportes científicos y tecnológicos tanto de la cultura indígena como de la occidental.²⁷⁰

Otro escenario, tan violento como complejo, y quizá con menos elementos discursivos, lo representó la creación de grupos de choque y paramilitares acuerpados por el Estado. Desde 1995 dejaron de estar integrados por militares y policías y se compusieron por indígenas. Uno de los más conocidos episodios de la actuación de paramilitares en Chiapas se dio en Acteal en el Municipio de Chenalhó. El 22 de diciembre de 1997, se habían reunido ahí familias campesinas que habían sido desplazadas de sus lugares de origen; se les conocía como las abejas. Ya habían sido alertadas de un posible ataque de un grupo entrenado por policías

²⁶⁸ Véase, Francisco López. *Op. Cit.*, p. 230.

²⁶⁹ Véase, Francisco López. *Op. Cit.*, pp. 231-232.

²⁷⁰ Ibidem. P.232.

estatales, por lo que los hombres se retiraron para evitar un enfrentamiento, en el lugar permanecieron mayoritariamente ancianos, niños y mujeres.²⁷¹

El ataque se dio a las 10:30 de la mañana, los agresores utilizaron uniformes negros, pasamontañas y armas de grueso calibre, la mayor parte de ellos provenían de comunidades en los Chorros, Puebla, Chimix, Quextic, Pechiquil y Canolal. Dispararon a la comunidad que se encontraba rezando y al intentar huir, la gente cayó en una hondonada cercana, la matanza duró 6 horas. Un par de personas lograron salvarse gracias a que tenían cuerpos encima; cuando oscureció, lograron dirigirse a San Cristóbal.²⁷²

Mientras la masacre ocurría, el vicario de la Catedral de San Cristóbal llamó al secretario de Gobierno de Chiapas para pedir su intervención; el funcionario dijo no tener conocimiento. A las 6 de la tarde, ese mismo funcionario informó que habían controlado la situación y que había cinco heridos leves. Cuando uno de los sobrevivientes llegó a la Catedral en San Cristóbal reseñó los hechos y que habían pedido ayuda a policías, pero estos les dijeron que no era de su competencia y no intervinieron.²⁷³

Por la noche la Cruz Roja se dio a las tareas de rescate, reportó 45 cadáveres, de entre ellos, un bebé, 14 niños, 21 mujeres y nueve hombres; además de 25 heridos y 5 desaparecidos. La policía estatal llegó al lugar de los hechos a las 4 de la mañana, y fue utilizada para desaparecer los cadáveres y eliminar las evidencias de la masacre.²⁷⁴

La policía ha funcionado como un instrumento útil para el tipo de acciones descritas; sus funciones legales debieron haber sido resguardar el área y verificar la preservación de las evidencias ya que no pudieron llegar a tiempo para mantener el orden y detener a los probables responsables.

Aproximadamente a 200 metros de la matanza se encontraban el General Julio César Santiago, en ese momento era jefe de Asesores de la Coordinación de Seguridad Pública y dirigía la Policía Auxiliar en el estado; junto con él estaba Felipe Vázquez, subcomandante de

²⁷¹ Véase, Carlos Montemayor, *La violencia de Estado en México. Antes y después del 68*, DEBATE, México, 2010, pp. 194-195.

²⁷² Idem.

²⁷³ Ibidem. p. 196

²⁷⁴ Idem.

Seguridad Pública, y 40 policías estatales. Pese a que se encontraban a la entrada de Acteal, nunca intervinieron.²⁷⁵

El subcomandante de Seguridad Pública confesó en una declaración ministerial que un mes antes de la matanza, por órdenes de Absalón Gordillo, comandante en Majomut, había custodiado un grupo de paramilitares tzotziles con un cargamento de armas. El gobierno estatal, por su parte, difundió en los medios locales y nacionales la versión de una matanza ritual, donde las muertes hubiesen sido causadas con armas blancas; en esta declaración, el desollamiento de mujeres embarazadas reflejaba un enfrentamiento entre indígenas salvajes.²⁷⁶

Es evidente la concepción utilitaria de la policía en el país; si bien es cierto en su estructura clásica la función policial es reactiva y represiva, dependiendo del modelo de seguridad en el que se le incluya, esta puede circunscribirse a un trabajo mucho más cercano a las comunidades en la preservación de sus derechos. Ahí radica la importancia de la definición de un modelo de seguridad, en el caso mexicano esa definición, por las circunstancias descritas en el capítulo I y II de esta investigación, debiese decantarse por un modelo de seguridad de los derechos como apunta Alessandro Baratta, o un modelo de seguridad ciudadana. El modelo de seguridad pública tan cual está concebido en la política mexicana, es autoritario y facilita su utilización en contra de los derechos de la población.

La creación de una visión de indígenas violentos, salvajes e incivilizados le venía bien al gobierno mexicano que para este momento había sido tachado en los medios de forma negativa por el desconocimiento de los acuerdos de San Andrés que databan de febrero de 1996.

Ya en la gestión presidencial de Ernesto Zedillo, la acción de los grupos paramilitares y la difusión en medios de versiones tergiversadas justificaban la intensificación de los destacamentos militares. No obstante, no solo se trataba de la presencia militar; se realizaban cateos, interrogatorios, robos en casas, tiendas y cooperativas. En casi la totalidad de los 15 municipios zapatistas buscaron armas, aunque no entre los grupos paramilitares a quienes no se les requisó, cateó o revisó, sino únicamente entre las víctimas.

Esta estrategia antiguerrilla o de contrainsurgencia no fue un elemento recién utilizado en Chiapas a propósito del levantamiento armado. En Guerrero y otras regiones del país ya se

²⁷⁵ Carlos Montemayor, *Op. Cit.*, pp. 196-197

²⁷⁶ Ibidem. p. 195.

identificaban grupos paramilitares que acosaban a aquellas comunidades que formaban las bases sociales de los movimientos guerrilleros y de los poblados cercanos.

Aún con estos atentados a las comunidades indígenas, el EZLN no planteó una intención separatista del Estado mexicano, las comunidades indígenas se concebían como parte de la Nación mexicana; esta estrategia no separatista resulta pragmáticamente coherente, de otra suerte con seguridad el movimiento armado no hubiera generado la solidaridad y cobijo que tuvo en la sociedad nacional e internacional, aunado a que no estaban dadas las condiciones económicas para tal planteamiento.

Así el nacimiento y existencia del EZLN implicó un movimiento armado que utilizó los medios de comunicación para pelear y ganar una guerra que por las armas hubiese perdido. Me parece que logró crear su propio horizonte desde el que plantearon su situación, convenciendo a una parte de la sociedad civil a conocer y reivindicar la causa indígena.

A la postre el reconocimiento de los pueblos indígenas y algunos puntos de los Acuerdos de San Andrés se concretarían en una reforma constitucional al artículo 2, que se aprobó en 2001, sin que como sociedad hayamos podido modificar de fondo las condiciones de vida de los pueblos originarios.

EPR

El Estado de Guerrero, como se vio en el primer apartado de este capítulo, ha estado bajo una constante y fuerte vigilancia militar que responde a dos justificaciones, por un lado: la presencia constante de grupos armados y la existencia de la delincuencia organizada. En el periodo de la década de los 90, el asedio a la población se agudizó, coincidentemente con las elecciones estatales y federales, pero lejos de causar un efecto que disuadiera a la población de no generar protestas de carácter político, la dinamizó y la constante represión empujó a la participación armada.

Los relatos de la pobreza se asemejan a los de Chiapas; la escasez de servicios médicos provocó que las personas en zonas rurales morían de enfermedades fácilmente atendibles, los productos básicos para la sobrevivencia eran cada vez más costosos, y los productos del campo eran comprados a precios más bajos.

El 14 de enero de 1994 se formó la Organización Campesina de la Sierra Sur; rápidamente la Organización convocó a la protesta pública y a la exigencia de apoyo gubernamental para

los pequeños agricultores, además de la creación de servicios de salud en las zonas rurales. El Gobernador acusó a la organización de ser parte del EZLN; bastaba esa acusación para que la policía detuviera a algunos integrantes, otros fueron asesinados y otros más desaparecidos. Lejos de ser intimidados los miembros de la organización convocaron a marchas y movilizaciones para que liberaran a las personas que habían sido detenidas, y para que presentaran con vida a los desaparecidos.²⁷⁷

El 26 de junio de 1995 alrededor de 50 miembros de la Organización iban camino a una marcha en Atoyac; cientos de policías estatales emboscaron las camionetas de los campesinos a la salida del pueblo Aguas Blancas; bajaron a los ocupantes de la primera camioneta, les ordenaron que se tiraran al piso boca abajo, y abrieron fuego sobre los pasajeros de la segunda camioneta. Los disparos duraron más de 10 minutos, 17 campesinos murieron y 23 resultaron heridos de gravedad.²⁷⁸

Los primeros disparos hechos con pistola fueron solo una señal para que se utilizaran armas largas. Contrario a las versiones estatales quienes mencionaron un tiroteo entre campesinos y policías; los campesinos fueron acribillados al interior del camión de redilas; los campesinos solo llevaban machetes y palos de madera, las pistolas fueron colocadas en los cadáveres. Algunos de los campesinos heridos fueron asesinados con tiro de gracia.²⁷⁹

La policía había grabado la matanza y dio a conocer una versión alterada de la grabación que presentaba los hechos como un enfrentamiento entre guerrilleros. Poco tiempo después se filtró a los medios el video original, las imágenes recorrieron el país, y la matanza se convirtió rápidamente en noticia a nivel internacional.

Con los ojos del mundo puestos en las matanzas y los movimientos armados en nuestro país y ante la ineficiencia del sistema de procuración de justicia en los estados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo la investigación, concluyendo que los asesinatos se habían planeado desde las más altas autoridades estatales, lo que implicó al Gobernador Rubén Figueroa y al secretario de gobierno José Rubén Robles.²⁸⁰

En el aniversario de la matanza, los familiares de las víctimas organizaron una ceremonia en Aguas Blancas para exigir justicia; en el evento aparecieron cerca de 100 hombres y mujeres

²⁷⁷ Véase, John Gibler, *México rebelde. Crónicas de poder e insurrección*, DEBATE, México, 2011. pp. 255-256.

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ Véase, Carlos Montemayor, Op. Cit., p. 192.

²⁸⁰ Véase, John Gibler, Op. Cit., p. 257.

con boinas verdes, máscaras hechas a mano y vestimenta militar, mostraban fusiles AK-47 y AR-15, y leyeron un manifiesto al que llamaron "Aguas Blancas"; en él se reclamaban el asesinato de 17 campesinos indefensos, la represión, persecución, asesinato, masacres, torturas, desapariciones que desde las luchas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez continuaban como una política gubernamental. Estos hombres y mujeres eran parte del Ejército Popular Revolucionario (EPR).²⁸¹

El EPR parecía tener capacidad de acción a nivel nacional. En agosto de 1996 atacó a soldados y policías en cinco Estados; hasta ese momento nueve soldados y policías; dos rebeldes y dos civiles murieron. Una parte de los enfrentamientos no eran planeados, se trataba de encuentros fortuitos. Era necesario conocer a las células guerrilleras, y el ejército empezó a mandar columnas como si fuesen parte de la guerrilla.

Ante cada ataque del EPR, el gobierno recrudecía la represión; el ejército atacó pueblos, sacó a las personas de sus casas, violó a mujeres, mientras que los hombres eran detenidos y trasladados a las bases militares para torturarlos. El ejército cayó en cuenta de que era necesario infiltrar el movimiento; a partir de ese momento, a las personas que eran detenidas y torturadas se les proponía dejarlas en libertad si informaban sobre la guerrilla.²⁸²

Parte de las funciones de los guerrilleros era convocar a los pobladores de las zonas cercanas al movimientos para consolidar, ampliar o informar a las bases sociales que sostenían al movimiento armado. El 6 de junio de 1998 un grupo de guerrilleros convocó a campesinos indígenas de la región de ñu savi a una plática que se realizaría en la escuela de la comunidad El Charco. Después de la plática algunos de los asistentes que provenían de pueblos lejanos pasarían la noche en uno de los salones de la escuela y en el otro salón dormirían los guerrilleros; la mañana siguiente cientos de soldados rodearon la escuela, y poco después abrieron fuego durante 10 minutos aproximadamente. Los guerrilleros que estaban en el salón contiguo decidieron escapar, los soldados desde los techos de la escuela les dispararon logrando matar al capitán de la columna guerrillera y a un civil que alfabetizaba a niños. 16 guerrilleros escaparon con vida; dos guerrilleros que se quedaron en la retaguardia se rindieron, pero murieron ejecutados al igual que uno de los primeros civiles en salir de los

²⁸¹ Idem.

²⁸² Véase, John Gibler, *Op. Cit.*, pp. 259-260.

salones, y los heridos. A los hombres que sobrevivieron los trasladaron al campo militar y fueron torturados.²⁸³

El EPR surgió a partir de algunos miembros del Partido de los Pobres que sobrevivieron a la guerra sucia y que se aliaron con otros partidarios de la Unión del Pueblo. Al interior del EPR comenzaron a surgir conflictos, principalmente con la célula de Guerrero, respecto de las bases ideológicas y de la metodología para abordar y trabajar con las comunidades. No obstante, la ruptura se dará hasta 1998 cuando la dirigencia se negó a discutir las propuestas de algunos miembros de Guerrero. El grupo inconforme notificó formalmente al EPR su separación. Los separatistas fueron condenados a pena de muerte por el EPR; no obstante, formaron lo que después se conocería como el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), quien se formó en 1998, el año de la ruptura con el EPR y que operaría a partir de ese año, por lo que ya no se incluye en el presente estudio.

El EPR no desarrolló la capacidad comunicativa que si tuvo el EZLN, muy seguramente a ello se debe que no tuviera la caja de resonancia para que sus discursos fuesen conocidos; no obstante, creo que la apuesta del EPR estaba puesta en su visión de acciones guerrilleras y atentados a objetivos específicos que los posicionaran en el escenario nacional. Esta forma de proceder responde a la visión clásica de la guerrilla que en el estado de Guerrero ya tenía antecedente desde la década de los setenta y cuya clandestinidad era obligada por las acciones represivas que el Estado mexicano había implementado desde la guerra sucia.

En nuestro país, la mayor parte de los integrantes de los movimientos armados de los años 90 consideraban que no existía otra vía para el reclamo y el cambio de sus condiciones de pobreza y carencia extrema. Al criminalizar la vía armada para deponer el gobierno cuando este no cumplía con sus obligaciones esenciales, se generó un discurso autoritario que no sólo criminalizó los grupos armados, sino otras protestas sociales, dejando sin canales de atención a grupos numerosos de los ciudadanos.

Hay un proceso circular en el cual, las condiciones de pobreza generadas o al menos permitidas por el descuido del Estado mexicano en ciertos estados del país, potencializó la protesta social, el Estado en lugar de responder con fuertes políticas de asistencia y desarrollo social, que atendieran las causas de la protesta, respondió con la represión y el uso de las fuerzas armadas en contra de su población, el hostigamiento continuo desencadenó al menos dos movimientos sociales, la creación de organizaciones de la sociedad civil que, en

²⁸³ Ibidem pp. 261-263,

el caso de las analizadas en el presente capítulo, buscaban detener, evidenciar y responsabilizar al Estado por la violencia generada contra los ciudadanos disidentes por la vía pacífica o por las armas, que habían sido torturados, encarcelados clandestinamente o desaparecidos; esas organizaciones de la sociedad civil seleccionaron la ruta judicial y jurídica como herramienta de lucha, pero esa ruta en México estaba cooptada por la dependencia al poder ejecutivo, la corrupción, la inactividad y la ineficiencia; no obstante, decidieron agotarla para acceder a los sistemas interamericanos e internacionales a los que México se había adherido, en parte presionado por los acuerdos internacionales que habían puesto una cláusula de protección a los derechos humanos. La resonancia de la adhesión a la competencia contenciosa de los órganos supranacionales generó cambios normativos de primer nivel, de entre ellos: el reconocimiento de la desaparición forzada en el sistema normativo penal mexicano; la declaración de la ineficiencia del sistema de procuración de justicia; la eliminación del fuero militar cuando existía una controversia entre un militar y un civil.

Quienes se decantaron por la vía armada también tuvieron logros importantes: el reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas y sus derechos a organizarse y convivir bajo sus usos y costumbres, a una educación pluricultural; a una asistencia judicial en su propia lengua, por mencionar algunas.

El costo que estos movimientos han tenido que pagar es demasiado alto, la responsabilidad no solo el del Estado, tangencialmente debe recaer en cada uno de nosotros por nuestra negligencia y desdén.

En este contexto la apuesta para que estas comunidades estuviesen seguras no radicaba en un modelo de seguridad pública, sino en un modelo que asegure los derechos de cada uno y que empodere a las comunidades en condiciones vulnerables por ello considero que la puesta en materia de seguridad del Estado mexicano debió estructurarse a partir de la seguridad de los derechos y la seguridad humana; sin embargo se optó por la seguridad pública porque se buscaba tener continuidad en el poder. No obstante, la posibilidad de la seguridad humana aún puede ser discutida y cuya caja de contenido será explicada en el tercer capítulo de esta investigación.

La seguridad nacional. Sus discursos

3.1 Los discursos dominantes

En este capítulo el objetivo es conocer la noción de seguridad bajo la idea de concepto-problema; es decir, como se construye esa noción, qué caracteriza su horizonte de enunciación y cómo se transforma en un principio dominante. Es importante identificar cómo se construyen los enemigos externos, a qué intereses responden y, sobre todo, considerando que los cambios en las circunstancias mundiales permiten la ideación de nuevas amenazas a la llamada seguridad nacional: no a la seguridad de los Estados, sino a la seguridad de los Estados Unidos de América y de Europa occidental.

También se revisará la tensión discursiva entre las visiones académicas en torno a la de la seguridad nacional, cuyas posturas tuvieron consenso durante la guerra fría para después desdibujarse sin poder conciliar una nueva noción, en buena medida a consecuencia de las dinámicas y diversas amenazas analizadas en los dos primeros apartados y que en buena medida dependen del sujeto discursivo. A pesar de estos disensos se configurará un cambio de paradigma y se construirá una nueva noción, la seguridad humana, que pone el acento no en la Nación o el Estado, sino en los individuos que, sin importar la Nación, se encuentran en condiciones vulnerables.

La noción tradicional de seguridad se construyó en buena medida a partir de la corriente realista de Morgenthau y Lippmann,²⁸⁴ que partían de la idea de que una nación estaba

²⁸⁴ Hans Morgenthau, abogado y jurista internacional y politólogo judío-alemán. Fundador de la teoría del realismo político en las relaciones internacionales basada en los siguientes principios: La política, como la sociedad se rigen por leyes objetivas cuyas raíces se encuentran en la naturaleza Humana; la principal columna del realismo político y está determinado en función del poder; el interés es parte de la esencia política y no se ve afectado por circunstancias de tiempo o lugar; el realismo político es consciente de la significación moral de la acción política, donde la prudencia es la suprema virtud de la política; el realismo político se rehusa a identificar aspiraciones morales con leyes morales que rigen el universo; el realismo sostenía la autonomía de la esfera política y se opone al legalismo-moralista de la política moral. Véase, [La política internacional según Hans Morgenthau | Meer](#). Consultado el 25 de septiembre de 2023. Por su parte Walter Lippmann, escritor y periodista estadounidense; en su columna del New York Herald Tribune comenzó a difundir el término guerra-fría; dentro

segura cuando no tenía que sacrificar un interés legítimo para mantener la paz, si ésta podía ser mantenida a través de la guerra. La noción de seguridad se acuñó en los Estados Unidos en el contexto de la posguerra. De ahí que el contenido se cargó hacia elementos que le dieron un peso específico al uso de las fuerzas armadas como un medio para mantener la paz y la protección de los intereses de Estados Unidos. En ese contexto se concebía una versión en donde el enemigo era externo, y el medio para contenerlo eran las fuerzas armadas y el mayor poder militar de una Nación. Paralelamente existió el presupuesto de que al mantener la seguridad nacional se estaba preservando al Estado y éste, a su vez, estaba protegido por su capacidad de resistir un conflicto bélico con una nación extranjera. En una aproximación tradicional se consideraba que si se protegía al Estado, se protegía simultáneamente a la sociedad y la Nación.²⁸⁵ Me parece que en este tipo de visiones se pierde la frontera que existe entre ciertos términos y se utilizan, casi como sinónimos el concepto de Estado y Nación.

Esta vision tradicional olvida el uso de la represión que, si bien es propia de Estados autoritarios o gobiernos dictatoriales, también se usa en estructuras más democráticas en las que en momentos de crisis se busca proteger el *status quo* y no a los ciudadanos. Se ignora que los gobiernos manipulan las políticas de seguridad y los conflictos internos o externos para justificar sus agendas políticas.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la bipolaridad estructuró otro tipo de amenazas y, por tanto, otros intereses que las naciones debían proteger, No obstante, seguían girando en torno al uso de las fuerzas armadas y la guerra, de entre ellas: los avances biotecnológicos y su uso en conflictos bélicos, el desarrollo de arsenales nucleares, la carrera espacial, y la expansión de corrientes ideológicas en la confrontación de comunismo vs capitalismo.

de sus análisis más conocidos esta el estudio sobre estereotipos. Véase, <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/l/lippman.htm> Consultado el 22 de septiembre de 2023.

²⁸⁵ Véase, Richard Rockwell, Richard H. Moss *La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación*, en Sergio Aguayo et al. (Coomps) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 43-46.

La distensión de las relaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos planteaba una variante en las condiciones mundiales; las dos potencias pasaron del superarmamentismo a la suficiencia defensiva razonable. Comenzaron a diseminarse otros peligros a la seguridad internacional y nacional, tales como: la proliferación de armas nucleares y químicas en posesión de países del tercer mundo;²⁸⁶ terrorismo internacional, además de los problemas políticos y económicos de los países en desarrollo.²⁸⁷

A finales de la década de los ochenta se gestó un amplio escenario favorable para el desarme; se firmó un tratado entre Estados Unidos y la Unión Soviética para la eliminación de misiles de alcance menor e intermedio; la reducción de armas convencionales en Europa y la decisión de la URSS de reducir el número de sus tropas y armamento convencional en Europa del Este. Además, se negociaron algunos conflictos en África y la paz entre Irán e Irak; paulatinamente se le dio reconocimiento a Palestina lo que destendía el conflicto en medio oriente, pero el efecto fue temporal, hasta la fecha las tensiones y los conflictos entre Israel y Palestina continúan.

Para finales de la década de los ochenta se discutieron también la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales; la administración y la decadencia económica del Estado de Bienestar; el aumento de la influencia y el poder de las corporaciones multinacionales, los problemas en la salud pública y las enfermedades globales como el SIDA.²⁸⁸

Durante la administración de Ronald Reagan se privilegió el intervencionismo en Centroamérica, para lo que se reutilizó la definición tradicional de seguridad nacional, lo que provocó el debate de los círculos académicos y políticos norteamericanos cuyo quehacer tenía relación con la seguridad nacional.

²⁸⁶ De entre los países que detentaban armas nucleares en la década de los noventa se encontraban: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, la entonces Unión Soviética, Pakistán, India, Israel, China y Corea del Norte.

²⁸⁷ Véase, Olga Pellicer, *Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de la seguridad internacional en los países de América Latina* en Sergio Aguayo et al. (Coomps) *Op. Cit.*, supra 285, pp. 69-70

²⁸⁸ Véase, Richard Rockwell, Richard H. Moss, *La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación*, en Sergio Aguayo et al. (Coomps). Supra 285, *Op. Cit.*, pp. 52-54.

Al decantarse las tensiones entre Este y Oeste, las doctrinas censuradas o prohibidas (comunismo-socialismo) y que llevaron a la existencia de dictaduras, sobre todo en Sudamérica, pierden sentido; no obstante, la intervención y financiamiento de los golpes de Estado por parte de los Estados Unidos generaron graves problemas de seguridad interna en esas naciones y aún más graves violaciones a los derechos humanos de la población. De cierta manera se sustituyó la noción del enemigo externo, determinado por dos potencias y sus aliados, y se transforma por otro enemigo externo y otros factores tales como: el narcotráfico; la migración por factores económicos o políticos; las crisis democráticas y la degradación del medio ambiente.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos se habían involucrado todavía más en asuntos internacionales: en un primer momento, el intervencionismo lo justificaban en función del creciente expansionismo soviético; sin embargo, la caída del socialismo real en la Unión Soviética dejaría a los Estados Unidos como país hegemónico. En términos políticos bastaba que el Gobierno de los Estados Unidos le asignase a un problema la condición de “amenaza a la seguridad nacional” para que se generase una estrategia mediática y política dominante que paralelamente aseguró recursos económicos bastos.

Tanto en las visiones políticas como en las académicas (sobre todo en el escenario norteamericano), las discusiones se concentraron en los peligros de ampliar la definición de seguridad. Quienes estaban a favor de un concepto más extenso concordaron que el concepto tradicional era incapaz para incluir los nuevos problemas de la seguridad nacional e internacional, en una concepción distinta a la militar. Quienes optaron por una visión restringida, advirtieron de los peligros de ampliar tanto la noción como, en su caso, el concepto que incluyesen problemas que no estaban relacionados con la seguridad nacional.

Es importante mencionar que la mayor parte de los discursos, ya sean académicos o políticos, coincidieron en que el concepto tradicional carecía de elementos para explicar o tratar los problemas de los movimientos armados en los países del tercer mundo.²⁸⁹ Una parte de

²⁸⁹ Utilizo los términos, tercer mundo, países en desarrollo y países periféricos en función de la temporalidad en la que cada uno fue utilizado.

quienes estudiaron la seguridad nacional consideraron que la violencia en esos países era de naturaleza interna, con el argumento de que la mayor parte de las guerras que requerían defensa de ataques externos, la protección de territorio y la soberanía eran, desde su punto de vista, cuantitativamente irrelevantes.²⁹⁰ Considero que los que participaron de estas visiones, dejaron de lado que muchos de los antecedentes de las violencias y guerras que pusieron en peligro la soberanía y el territorio de la mayor parte de Estados con conflictos bélicos, fueron propiciadas por el intervencionismo de las potencias en conflicto durante el periodo de bipolaridad mundial.

En la discusión sobre seguridad nacional, algunos autores²⁹¹ advertían la necesidad de acotar los intereses que podrían incluirse en la misma ya que no todos los problemas nacionales representaban un problema de seguridad internacional. Así la corriente que llamaré reduccionista, concebía como un abuso el incluir problemas de índole económico, alimentario, poblacional, migratorio y ambiental como problemas de seguridad nacional cuando a su parecer eran problemas de desarrollo que no comprometían ni la paz ni la estabilidad nacionales.²⁹²

Como puede observarse, al ampliar el concepto de seguridad nacional se dificultó su diferenciación con temas que correspondían a la seguridad interior: hubo quien retomó la idea de seguir considerando que la seguridad externa se refería a la capacidad del Estado-Nación para prevenir los ataques externos, y la seguridad interna a la capacidad para prevenir irrupciones generalizadas de violencia interna.²⁹³

²⁹⁰ Véase, Javier Elguea *Seguridad internacional y desarrollo nacional: La búsqueda de un concepto* en Sergio Aguayo et al. (Coomp) *Op. Cit.*, supra 285. p. 80.

²⁹¹ Véase Cathryn L. Thorup *La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: El problema de la redefinición*, Sergio Aguayo et al. (Coomp) *Op. Cit.*, supra 285. Pp. 100-102 y Luis Herrera-Lasso, Guadalupe González *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México* en Sergio Aguayo et al. (Coomp) *Op. Cit.*, supra 285. p. 391.

²⁹² Véase, Javier Elguea *Seguridad internacional y desarrollo nacional: La búsqueda de un concepto* en Sergio Aguayo et al. (Coomp) *Op. Cit.*, supra 285. p. 82.

²⁹³ Ibidem. p. 87.

Para las visiones reduccionistas solo aquellos intereses de carácter nacional que fuesen prioritarios representaban una amenaza para la Nación, y que en los que se comprometía el uso de la fuerza armada y la violencia, eran temas para la seguridad nacional.²⁹⁴ Pero incluso estas visiones coincidieron en la necesidad de flexibilizar la idea de seguridad nacional en el caso de América Latina, e incluir temas como crecimiento económico, progreso social y político.

El contexto en Latinoamérica era de pobreza y violencia, esta última producto de revoluciones, guerras civiles, guerrillas y represión lo que representó una tendencia alarmante en el hemisferio, que los Estados Unidos leyó como una amenaza a su seguridad. Paralelamente, esta situación fue alimentando un creciente mercado de armas, cuyos principales productores eran precisamente empresas estadounidenses. En este orden de ideas se incluyeron en la lista de temas a considerar en la discusión sobre seguridad nacional en Latinoamérica, los movimientos revolucionarios, las guerras civiles, la fragilidad de los regímenes políticos y el intervencionismo de los Estados Unidos en la región.

Ya con la caída de la Unión Soviética y entrada la década de los noventa se identificó como un anacronismo la visión bélica de la noción de seguridad nacional y se consideró que las amenazas reales a la misma tenían su origen en el atraso económico; por tanto, en las discusiones sobre seguridad nacional debían considerarse las condiciones económicas y sociales de un país.²⁹⁵ No en todas las ocasiones las amenazas bélicas tenían como antecedente los factores económicos, muchas de las amenazas provenían de los intereses de las potencias, por ejemplo: el control de los flujos petroleros, en medio oriente significó una amenaza para esas naciones; los criterios de intervención humanitaria aumentaron el flujo de armas en los Balcanes; el tráfico de diamantes y los intereses comerciales armamentistas facilitaron los genocidios en África.

²⁹⁴ Idem.

²⁹⁵ Véase Cathryn L. Thorup *La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: El problema de la redefinición*, Sergio Aguayo, et al. (Comps.) *Op. Cit.*, supra 285. p. 98.

Fue necesaria una nueva teoría de seguridad que incluyese un mayor número de relaciones entre diferentes fenómenos, sin perder de vista que bajo las nuevas relaciones internacionales el aumento en la seguridad de un país podría menoscabar la seguridad de otros.

Algunos autores propusieron preguntas fundamentales para impulsar la investigación en materia de seguridad nacional tales como: ¿la seguridad de quién?, ¿qué amenazas? y ¿qué medios?.²⁹⁶ Otros describieron los riesgos que se corrían en el momento de plantear una noción de seguridad nacional, como son: el dar respuestas militares a problemas no militares; que la definición de seguridad nacional debía ser específica para cada país; el problema de exceso de significados; ¿quién definía los términos? y la irreductible cuestión de que la seguridad del Estado no es igual que la seguridad nacional.²⁹⁷

Como es evidente, las discusiones norteamericanas sobre la seguridad nacional resultan hegemónicas; bastó que desde el horizonte de esa Nación se lanzase la idea de ampliar el concepto de seguridad para que los países del orbe la hayan discutido y en muchos casos la implementaron.

El conflicto debió centrarse en la falta de definición de elementos para la seguridad: Estado-nación, soberanía, regionalización y globalización, por mencionar solo los esenciales.

Si bien no existía consenso en la conceptualización, este escollo se hubiese podido superar con relativa facilidad si Estados Unidos y la entonces Comunidad Económica Europea hubieran discutido el tema en la mesa de los nuevos organismos regionales. No obstante, la dinámica de los procesos económicos imposibilitaron dicha discusión. Me parece que en un discurso subyacente no había interés en crear un concepto o noción de la seguridad, en tanto ningún país quería que se le impusieran agendas de terceros.

²⁹⁶ Véase Cathryn L. Thorup *La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: El problema de la redefinición*, Sergio Aguayo et al. (Coomp) *Op. Cit.*, supra 285. Pp. 100-102 y Richard Rockwell y Richard Moss *La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación*, en Sergio Aguayo, et al. (Coomp). *Op. Cit.*, supra 285, pp.64-66.

²⁹⁷ Véase Cathryn L. Thorup *La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: El problema de la redefinición*, Sergio Aguayo, et al. (Coomp) *Op. Cit.*, supra 285. pp. 99-101.

3.2 Problemas para la existencia de la seguridad nacional en México

En México, el uso del término seguridad nacional se dio con mayor frecuencia en la década de los ochenta, sobre todo en los discursos gubernamentales. En ellos se hizo referencia a la visión ampliada de la seguridad nacional, de suerte tal que se incluyó la idea de una herramienta para la preservación de derechos como: la libertad, la paz y justicia social y solo hizo referencia tangencialmente a las fuerzas armadas como un coadyuvante a la seguridad nacional. No obstante, esta noción estuvo condicionada a los vaivenes políticos sexenio a sexenio.²⁹⁸

En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari no existió un concepto o noción de la seguridad nacional; sin embargo, se hizo uso del término en diversos escenarios, aunque siempre determinado en relación a la idea de nación, entendida en función del territorio, población, cultura y la lengua. Incluso se hizo alusión a ella en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 cuando se determinó que eran las fuerzas armadas, las encargadas de garantizar y preservar la seguridad de la nación, mediante su soberanía, la independencia y la integridad territorial, a fin de asegurar un medio ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo.²⁹⁹

En el planteamiento anterior hubo una confusión entre medios y fines; en tanto nuestro país ya contaba con independencia, integridad territorial y soberanía, era necesario preservarlas. Así la seguridad de estas debía ser resguardada por las fuerzas armadas, que debían responder si fuesen atacadas por un ente externo. Los fines, en términos del planteamiento del PND, eran asegurar un medio ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social; incluso estos fines se asemejaban a los perseguidos por la seguridad pública, y no a un objetivo de la seguridad nacional.

Sin tener una visión clara del contenido de la seguridad nacional y por tanto de las amenazas que se pretendían evadir, los medios a utilizar y los fines a alcanzar, en diciembre de 1988 se

²⁹⁸ Sergio Aguayo *Los usos, abusos y reos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990*. en Sergio Aguayo et al. *Al (Coomps). Op. Cit.*, Supra 285, p.116.

²⁹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989.

creó por acuerdo presidencial, un Gabinete de Seguridad Nacional. Sin embargo, las funciones de coordinación en materia de seguridad nacional le correspondían a la Secretaría de Gobernación. El gabinete estuvo integrado por: la Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; la Secretaría de la Defensa; la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República.³⁰⁰

A pesar de la ausencia de un proceso de discusión respecto de la seguridad nacional por parte de las instancias gubernamentales se debe resaltar que esa ausencia se vio suplida mediante esfuerzos para mantener una discusión y análisis de diversos temas atinentes a la seguridad nacional, por parte de las fuerzas armadas y de los académicos. De entre los esfuerzos de las fuerzas armadas por tener una reflexión seria sobre la seguridad se podía ubicar la creación del Colegio de la Defensa y del Centro de Estudios Superiores de Mando y Seguridad Nacional. Por lo que toca a los discursos académicos, la versión ampliada de la seguridad fue la más analizada. Con aportes diferenciados, sus planteamientos contribuyeron con fuertes argumentos al análisis de temas como: la migración; las dificultades que acarrea el intervencionismo norteamericano; la represión en el sur del continente y los efectos de los conflictos en Centroamérica. Incluso lograron demostrar que estos últimos habían generado un proceso migratorio de refugio humanitario, lo que contradecía la posición norteamericana de una posible contaminación de movimientos armados.

Algunos de los académicos que se posicionaron a favor de un concepto amplio de la seguridad nacional,³⁰¹ reconocían la importancia de los factores económicos en los albores de la economía global, sus análisis apuntaron hacia la disparidad económica con los Estados Unidos, así como la vulnerabilidad a la seguridad económica y política que esa desigualdad

³⁰⁰ Sergio Aguayo *Los usos, abusos y reos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990*. en Sergio Aguayo et al. *AI (Coomps). Op. Cit., Supra 285*, pp. 120-121.

³⁰¹ Véase a Olga Pellicer *Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina*, también Javier Helguea *Seguridad Internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto*, también Sergio Aguayo *Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990* y Luis Herrera-Lasso, Guadalupe González *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la Seguridad Nacional en el caso de México* todos ellos en Sergio Aguayo et al. *AI (Coomps). Op. Cit., Supra 285*.

producía; sobre todo si se consideraba que la crisis ocurrida en 1994³⁰² propició una mayor dependencia de la economía norteamericana y retrasó el desarrollo productivo e industrial.³⁰³

En esta visión amplia de la seguridad también se analizaron los aspectos medio ambientales, cuyas amenazas eran considerables y transitaban desde: los cambios climáticos; la erosión de suelos; la pérdida en la diversidad de los cultivos y la contaminación de los mismos; la competencia fronteriza por los recursos; el desecho y comercio de desperdicios tóxicos, hasta las tecnologías de alto riesgo; sin olvidar la industrialización y las energías sucias, así como la degradación oceánica y la urbanización.³⁰⁴

Sin embargo, hubo aspectos en los que la academia fue segregada como en los temas de: estrategias, organización y operación, que se consideraban fuera de su incumbencia. Paralelamente es importante mencionar, que una parte de la academia estuvo reticente a participar, por el temor a legitimar el sistema de seguridad mexicano que, históricamente, había operado con impunidad en la violación de derechos fundamentales y humanos durante y posteriormente a la guerra sucia de los años setenta.³⁰⁵

En parte, los discursos académicos también alertaron sobre el peligro de ampliar la noción de la seguridad, al considerar que, una vez declarada una amenaza como de seguridad nacional, se elevaba su importancia en la agenda del país y esto permitía aumentar los recursos asignados; una vez implementadas las políticas diseñadas para contrarrestarla, se corrían dos riesgos: el fracaso de las mismas con la consecuente crisis de cooperación y la

³⁰² 1994 fue un año convulso, en una década complicada, recordemos que no solo existió una crisis económica, también había una crisis política significada por el fraude electoral de 1988 que llevó a Carlos Salinas a la presidencia de la República; el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el de José Francisco Ruiz Massieu; el de cerca de 300 miembros del PRD; los levantamientos armados en Chiapas y Guerrero; las guerras de las organizaciones de narcotraficantes. Como apunta Silvia Pappe, estábamos ante una crisis sistémica.

³⁰³ Véase Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México* en Sergio Aguayo et al. (Coomps). *Op. Cit.*, Supra 285. p. 408.

³⁰⁴ Véase Diana Liverman, *Seguridad y medio ambiente* en Sergio Aguayo et al. (Coomp). *Op. Cit.*, Supra 285. pp. 233-255.

³⁰⁵ Sergio Aguayo. Et al. Estrategias y seguridad de las relaciones México-Estados Unidos *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición México*, S. XXI, México, 1997, p. 14

necesaria continuidad de una acción unilateral. Es decir, la mayor parte de las amenazas comenzaban a ser asumidas por los Estados involucrados y atendidas de forma conjunta, ahora bien, si la estrategia fracasaba muy frecuentemente uno de los países debía hacer frente solo al problema-amenaza.

El narcotráfico fue uno de los temas en las relaciones con Estados Unidos que mayores tensiones generó, y a pesar de ello la comunidad académica que analiza los temas de seguridad no lo estudió con asiduidad, ya que la peligrosidad que el tema adquirió en nuestro país y los diferentes actores involucrados hicieron de su investigación un riesgo latente.

Los elementos de la discusión eran diversos, y si bien es cierto no había consenso respecto de un concepto, existieron coincidencias respecto de una noción de seguridad amplia, que tuviese como referente la democracia, la justicia social y la soberanía. El concepto de soberanía, sin embargo, se encontraba en una discusión compleja, ya que los procesos de globalización, la regionalización de las economías, y las interdependencias habían cuestionado su estructura clásica. Sin que la soberanía se considerase en términos absolutos, se entendía como la capacidad de decisión que cada Estado tenía. No obstante, este concepto había sido cuestionado no solo por los procesos de globalización económica; también se le cuestionaba por los procesos masivos de refugiados económicos y políticos hacia países altamente industrializados que habían sido consecuencia de la creación de una comunidad global.

Los conceptos de soberanía y Estado-Nación, de facto, habían dejado de ser útiles. Esto se hizo evidente en la primera mitad de la década de los noventa en Europa Occidental, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht³⁰⁶ con el que se funda la Unión Europea, baste recordar la dificultad para la aprobación en Francia del Tratado de Maastricht y las decisiones de Italia e Inglaterra para mantener su moneda.³⁰⁷

³⁰⁶ El Tratado de Maastricht planteó, entre los acuerdos más importantes: Reforzar las políticas comunes; crear una política exterior y seguridad común; cooperar en el ámbito de justicia y asuntos interiores e introducir una moneda única. Es firmado en 1993 por: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

³⁰⁷ Véase David R. Mares *Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos* en Sergio Aguayo Et al. (Coords) *Op. Cit.*, Supra 305. p. 50.

La soberanía nacional ya no podía entenderse en los términos tradicionales; sobre todo si se consideraba que bajo ciertas circunstancias, la intervención extranjera se justificaba e incluso podría ser obligada, sobre todo en países donde se requiriese fortalecer o restablecer los regímenes democráticos y donde hubiese violaciones constantes a los derechos humanos. Estos planteamientos se llevaron a la práctica a partir de la invasión a Panamá o la intervención en Haití y pusieron en la mira a Cuba. Este “derecho a la intervención o política injerencista” también pudo observarse en Somalia y Yugoslavia (posteriormente al proceso de separación en Serbia, Montenegro y Bosnia). Estos argumentos abrieron los caminos al intervencionismo avalado por las Naciones Unidas, lo que legitimó la influencia de la comunidad internacional en conflictos internos.³⁰⁸

Los procesos de intervención tuvieron sus condiciones de selectividad, por ejemplo: en el levantamiento del EZLN en 1994, el gobierno estadounidense, aunque con reservas, se mantuvo “parcialmente” al margen y optó por no involucrarse; el conflicto en Chiapas no fue leído por el gobierno en Washington como los movimientos de las guerrillas en los setenta, sino como la radicalización de la protesta y como una consecuencia de un ajuste estructural.³⁰⁹

En lo que se refiere a la intervención por cuestiones humanitarias, fue posible verificar el fortalecimiento de órganos de supervisión en la protección de los derechos humanos, que implicaron un cambio en la visión del derecho interno y la intervención de un mayor número de actores, como es el caso de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Penal Internacional; de cierta manera estos organismos logran evidenciar y limitar las violaciones a los derechos humanos que los Estados causaron a sus ciudadanos en las dictaduras, guerras civiles etc.

La posición de nuestro país en referencia al intervencionismo militar estadounidense siempre fue de rechazo, ya que se lo consideraba un acto de violación a las convenciones tanto de la

³⁰⁸ Ibidem. pp.48-51. Véase también Luis Herrera-Lasso *México en el ámbito de la seguridad hemisférica* en Sergio Aguayo Et al. (Coords). *Op. Cit.*, Supra 305. pp. 67-69.

³⁰⁹ Sergio Aguayo. Et al. *Estrategias y seguridad de las relaciones México-Estados Unidos* en Sergio Aguayo Et al. (Coords) *Op. Cit.*, supra 305. pp. 13-14

ONU como de la OEA. Así, durante los conflictos de Perú, Panamá y Guatemala, México sostuvo que la exclusión de estos países de la OEA poco ayudaría al restablecimiento de la democracia. Paralelamente se negó a la construcción de una nueva agenda de seguridad que en los hechos otorgaba facultades a los Estados Unidos para una intervención militar ante una gama amplia de amenazas, desde narcotráfico hasta medio ambiente.³¹⁰

Nuestra relación de seguridad nacional estuvo en buena medida determinada por la relación con los Estados Unidos, ésta lo mismo nos sirvió como un paraguas de seguridad en el que los Estados Unidos protegía a México de cualquier ataque y, paralelamente, también fue una amenaza ya que la política de los Estados Unidos determinaba las amenazas de forma tal que un conflicto armado, el narcotráfico, la migración, por mencionar algunos problemas, podían ser leídos por los Estados Unidos como una amenaza a su seguridad nacional.

Algunas de las definiciones de seguridad nacional se estructuraron en función de las condiciones (políticas, económicas, militares, sociales y culturales) que se consideraban necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la protección de los intereses de la nación, reduciendo al mínimo las debilidades que podían constituir vulnerabilidades al exterior.³¹¹

Aún con la tarea pendiente de la reconstrucción conceptual de la soberanía y el Estado Nación, una buena parte de los académicos participaron con propuestas acerca de la inclusión de temas de desarrollo económico y poner atención en amenazas tales como: crisis económicas, deuda externa, productividad industrial y agrícola; disciplina financiera y hacendaria; entre otras.

Detrás del análisis de estas amenazas existieron intereses que correspondieron a cada Nación y que no necesariamente fueron compartidos. Se observaba un proceso similar con las amenazas de un lado u otro de las relaciones, en este caso, de México-Estados Unidos. Históricamente la política de seguridad respondió a lo que se consideró agresiones externas,

³¹⁰ Véase Luis Herrera-Lasso *México en el ámbito de la seguridad hemisférica* en Sergio Aguayo Et al. (Coords) *Op. Cit.*, Supra 305. pp. 74-77.

³¹¹ Véase, Luis Herrera-Lasso Et al. *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México* en Sergio Aguayo Et. Al (Coomps). *Op. Cit.*, Supra 285, pp. 391-392.

atacando los movimientos de izquierda en el continente americano, ya que estos fueron percibidos como amenazas a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Es importante considerar en la concreción de una noción de seguridad nacional que, si bien un Estado puede evaluar idóneamente las amenazas a sus intereses, difícilmente podrá implementar políticas sin tomar en consideración los intereses de otras naciones. De cierta manera estábamos ante la premisa de que la soberanía no era absoluta.

Tanto el gobierno de Carlos Salinas como el de Ernesto Zedillo evadieron el debate público y la creación de una doctrina formal sobre seguridad nacional. Había varias causas para ello: el temor de que al hacerlo se abriese la posibilidad de que Estados Unidos impusiera sus prioridades;³¹² al no existir en el mundo un acuerdo en la reconceptualización de los términos de soberanía, Estado-nación y seguridad nacional,. Tampoco existía una base para que, a nivel interno, se construyeran dichas nociones; paralelamente, el gobierno de Carlos Salinas carecía de la legitimidad para encabezar una discusión de fondo a nivel nacional sobre esos términos, y el de Ernesto Zedillo no tenía interés. Además, ambos eran vistos como gobiernos que violaban los derechos humanos de las poblaciones más pobres y, en especial, de los indígenas.

El dominio de los discursos norteamericanos es tal que bastó con solo apuntar la idea de una visión amplia de la seguridad nacional para que la mayor parte de los países del orbe y sus expertos en la materia se dieran a la tarea de analizarla. Por lo tanto, respondían a la atención de lo que Estados Unidos y Europa pensaban como amenazas. Fueron las Naciones Unidas quienes suplieron la deficiencia de la noción y propusieron dos modelos de seguridad internacional que determinaron las visiones de la seguridad internacional: por un lado, el control del crimen organizado transnacional (discutido en el capítulo I) y por otro la seguridad humana.

³¹² Sergio Aguayo. Et al. Estrategias y seguridad de las relaciones México-Estados Unidos en Sergio Aguayo Et al. (Coords) Op. Cit., supra 305. p.14

3.3 Bipolaridad conceptual

Delincuencia organizada transnacional

En este apartado analizaré dos visiones de la seguridad: una, la construcción del crimen transnacional organizado y su sistema convencional como un intento de contención, junto con la influencia a este respecto de las posturas de los Estados Unidos e Italia; y dos, la seguridad humana y el cambio de paradigma al hacer a un lado la figura del Estado, otorgándole preferencia a la necesidad de centrarse en las personas que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad.

El crimen organizado transnacional apareció en el S. XX en la agenda internacional; su existencia estuvo enmarcada por la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Sus antecedentes, según la Organización de las Naciones Unidas, se dieron en Chicago a principios del siglo XX; no obstante, puede rastrearse con el nombre de la mafia en el S. XIX en Italia y desde la década de los cuarenta del siglo XX en los Estados Unidos de América.³¹³

Ya desde mediados del S. XX fue posible identificar las huellas transnacionales de la delincuencia organizada; no obstante, su actividad se volvió más frecuente con los procesos de globalización que facilitaron el tránsito de mercancías a nivel regional y mundial en la década de los noventa. Para la Organización de las Naciones Unidas existieron dos formas de observar el crimen transnacional: una ponía el foco en los grupos de criminales profesionales dedicados a múltiples crímenes, y otra en los mercados ilícitos.³¹⁴

La mayor parte del flujo de la actividad de la delincuencia organizada comenzó en un continente y terminó en otro o, incluso, en un tercero; de ahí sus efectos globales y la

³¹³ A este respecto véase *The globalization of crime. A transnational Organized Crime Threat Assessment*, Op. Cit., Supra 101. P. 25. En el primer capítulo fueron analizados los principios dominantes italianos en los que se desarrolla la Mafia, 'Ndrangheta y Camorra; además de analizar el horizonte de enunciación de la visión norteamericana de la Mafia italoamericana.

³¹⁴ Véase *The globalization of crime. A transnational Organized Crime Threat Assessment*, Op. Cit., Supra 101. p. v.

necesidad de que la intervención dejara de darse a nivel nacional y se convirtiera en una respuesta transnacional.

¿Qué actividades debieron considerarse ilícitas y por lo tanto ser incluidas en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional? De los documentos consultados no queda claro como arribó Naciones Unidas a esta clasificación de actividades.³¹⁵ En cuanto a la diferenciación de las formas en las que se organiza la delincuencia, no fue posible establecer una definición de delincuencia organizada; ese punto se dejó abierto para su sustanciación en el derecho interno.³¹⁶ La Convención se limitó a establecer que un *grupo delictivo organizado* es aquel estructurado de tres o más personas, que actúen concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados en los términos de la Convención.³¹⁷ Los delitos que establece la Convención y que serán penalizados, se refieren a: la participación en un grupo delictivo organizado; el blanqueo del producto del delito, ya sean bienes o dinero, y la corrupción.³¹⁸

La Convención, en estricto sentido, planteó una estructura de colaboración internacional con ciertos instrumentos que se pudieran considerar herramientas de procedimiento, útiles para facilitar la colaboración entre naciones en la lucha contra la delincuencia organizada. Así se consideraron: el embargo preventivo, decomiso e incautación de bienes producto de los delitos previstos en la Convención, y la disposición de estos, además de la colaboración internacional para tales fines.³¹⁹

³¹⁵ Véase: Deliberaciones del Comité Especial para la elaboración de la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y *The globalization of crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*

³¹⁶ Es importante mencionar que, en el caso mexicano, no existe una definición de lo que debe entenderse por delincuencia organizada, al igual que la Convención, México solo establece que se considera delincuencia organizada a ciertos delitos enlistados en la Ley que sean cometidos por tres o más personas. A diferencia del caso italiano que define con claridad y conocimiento del *modus operandi* de la Mafia, N'drangheta y Camorra, lo que se debe entender por cada una. A este respecto véase el apartado de delincuencia organizada desarrollado en el capítulo I de esta investigación.

³¹⁷ Véase artículo 2 a), referente a las definiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU, 2003.

³¹⁸ Véase: artículos 6-9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU.

³¹⁹ Véase artículos 12-14 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU.

En el apartado de Jurisdicción se buscó que los Estados parte tipificaran en sus sistemas jurisdiccionales la participación en la delincuencia organizada transnacional; blanqueo de bienes y dinero producto del delito y corrupción.³²⁰ También se establecieron algunas condiciones mínimas para el proceso de extradición y el traslado de personas ya condenadas.³²¹

En un apartado que se relacionó con el intercambio de información y procesos de investigación, se puede identificar: la asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales; investigaciones conjuntas con la posibilidad de establecer órganos mixtos de investigación; técnicas especiales para investigar; remisión de actuaciones penales; establecimiento de antecedentes penales; recopilación, intercambio y análisis de la información sobre delincuencia organizada; penalización de la obstrucción de la justicia; protección de testigos; asistencia y protección de las víctimas y cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.³²²

Por último, en el bloque en el que se buscaba un mayor cumplimiento de la ley, la Convención planteó una mayor cooperación en el intercambio de información e investigación entre los Estados miembros; capacitación y asistencia para el personal encargado de la administración y procuración de justicia; mayor desarrollo económico y asistencia técnica y políticas de prevención.³²³

La Convención cuenta con al menos dos protocolos uno para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; y un segundo Contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Ambos fueron propuestas de los representantes de los Estados Unidos y de Argentina en el Comité Especial que se encargó de la elaboración de la Convención.

³²⁰ Véase artículo 15, con relación a los artículos 5,6 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU.

³²¹ Véase artículo 16-17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU

³²² Véase artículo 18-26 y 28 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU

³²³ Véase artículo 27, 29-31 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU

La mayor parte de las disposiciones de la Convención coincidieron temáticamente con los postulados que Giovanni Falcone desarrolló a partir de los elementos de la investigación jurisdiccional respecto de la Mafia Siciliana y las políticas y medidas legislativas tomadas con la finalidad de contrarrestar los efectos de su actividad delictiva. De hecho, Falcone planteó ciertas medidas procesales como: el decomiso de los recursos de la mafia; sancionar la colusión con el aparato político italiano y la necesidad de una mayor colaboración de los ciudadanos y de los propios miembros de la mafia; en el caso de los primeros a través de protección y de los segundos mediante beneficios preliberacionales. La estructura de la Mafia, algunas de las disposiciones legislativas y las medidas procedimentales, fueron abordadas en el primer capítulo de esta investigación donde se trata el tema de la delincuencia organizada en el sur de Italia.

Cuando la Organización de las Naciones Unidas hizo un análisis de la diversificación del crimen organizado transnacional, fue evidente la correlación entre la lista de los problemas transnacionales que Naciones Unidas identificó, respecto de la visión amplia de la noción de seguridad nacional. La influencia de la segunda, en tanto discurso dominante en función del sujeto emisor, logró impactar a la Organización de las Naciones Unidas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) elaboró un listado que no consideraba exhaustivo, de los problemas transnacionales; entre ellos incluyó: tráfico de personas; tráfico de migrantes, tráfico de estupefacientes (cocaína y heroína); tráfico de armas; tráfico de recursos medioambientales; tráfico de productos falsificados; piratería marítima y delitos cibernéticos.³²⁴

En materia de delincuencia organizada transnacional, la obtención de información resulta compleja, las víctimas raramente denuncian y los sistemas de policía no siempre muestran interés para iniciar una investigación de alcances importantes. La mayor parte de la actividad criminal solo se registra cuando la policía toma una actitud proactiva en la investigación y no muchas policías cuentan con esta facultad. La poca información con la que se cuenta proviene de operativos y procesos jurisdiccionales que requieren de la colaboración de las

³²⁴ Véase *The globalization of crime. A transnational Organized Crime Threat Assessment Op. Cit.*, Supra 101. P. 1.

naciones involucradas con voluntad para ello, y la asignación de recursos suficientes. En este punto es importante recordar la investigación que Italia desarrolló a finales de los noventa, en colaboración con Alemania en un caso, con Canadá en otro y con los Estados Unidos en otro más, respecto de las actividades de la N'drangheta y la Camorra reseñada en el primer capítulo de esta investigación.

La propia UNODC hizo evidente las dificultades en obtener información pormenorizada; no obstante, consideró que con la que se contaba en esos momentos resultaba suficiente para comprender los flujos en el tráfico de cada estanco planteado, por lo que en muchos casos los datos cuantitativos podían resultar un estimado próximo a la realidad.

Trata de mujeres

El tráfico de personas era y es un mercado violento, creado para la explotación laboral y sexual; en ambos casos la mayor parte de las víctimas eran mujeres (2/3 partes) y menores, que provinieron de al menos 127 países; 79% de las víctimas fueron destinadas a la explotación sexual.³²⁵

Europa central y occidental fue el mayor destino de la trata de personas, en Europa las víctimas provinieron principalmente de la antigua Unión Soviética; Rumania; Bulgaria; Ucrania y Moldovia. En América Latina, las víctimas fueron primordialmente sudamericanas (el tráfico de mujeres brasileñas iba preocupantemente en aumento), y los destinos principales fueron: España; Italia; Portugal; Francia; Holanda; Alemania; Austria y Suiza. En África, las mujeres provinieron de países como: Nigeria; Marruecos; Túnez; Uganda y Kenia y su destino principal fue Inglaterra. En Asia las mujeres procedían de: China, Vietnam y Cambodia.³²⁶

Los grupos de traficantes tuvieron su propio *modus operandi* la mayor parte de los traficantes atrajo a las víctimas con promesas de trabajo, concursos de belleza, modelaje, becas escolares; en Europa quienes las enganchaban eran amigos y familiares y se les transportaba por autobús y autos. En Latinoamérica se usaban las mismas ofertas pero a

³²⁵ Ibidem. p. 39.

³²⁶ Ibidem. p. 44.

través de agencias de empleo o de modelaje, y la transportación fue aérea. En África se les reclutó por deudas de servidumbre y se les transportó en avionetas y barcos hacia Europa.

En la mayor parte de los casos quienes las reclutaron fueron mujeres, amigas o parte de sus familias; pero los traficantes fueron hombres, casi siempre exconvictos; las mujeres reclutadas pudieron escapar del trabajo sexual y la explotación si se convertían en vigilantes o reclutadoras.

Se calcula que el mercado de tráfico de mujeres para explotación sexual en Europa pudo llegar a 140 mil mujeres; anualmente el mercado de trata generaba hasta 3 billones de dólares a los traficantes.³²⁷

Tráfico de migrantes

La mayor parte de la migración ilegal estuvo enmarcada por la enorme diferencia de oportunidades en diferentes partes del mundo. Un gran número de personas fueron capaces de tomar riesgos para buscar oportunidades lejos de sus lugares de origen; una parte de estas personas solicitaron la ayuda de traficantes para obtener documentos falsificados o para cruzar las fronteras. Se calculó que 90% solicitó este tipo de ayuda. La UNODC distinguió entre traficantes y coordinadores de campo, entendiéndolos a estos últimos como aquellas personas que ayudan a un migrante a cruzar por un país o los ayudan o acompañan en el viaje; en ocasiones estos subcontrataban traficantes ya que ellos conocían mejor el terreno, generalmente pertenecieron al mismo origen étnico de la persona que intentaba migrar.³²⁸

En América el tráfico de migrantes se dio primordialmente a través de la frontera con México y se estimó que 80% de los inmigrantes a Estados Unidos eran latinoamericanos, de ellos la proporción más importante fueron los migrantes mexicanos. Se calculó que un tercio de los inmigrantes fueron ilegales. La mayor parte de los migrantes cruzaba la frontera a pie, en trenes o en camiones o tráileres para el transporte de mercancías. El cruce de la frontera por parte de los traficantes se modificaba por periodos, en la década de los 90 el cruce más

³²⁷ Ibidem. p. 49.

³²⁸ Ibidem. p. 55-57.

utilizado fue a través de California para después moverse a Arizona; este cambio facilitó el trabajo de la patrulla fronteriza en los Estados Unidos, ya que el cruce por el desierto de Arizona implicaba mayores dificultades para los migrantes, lo que tuvo como consecuencia un mayor número de migrantes muertos.³²⁹

Una de los elementos más peligrosos del tráfico de migrantes era el pago; en la década de los noventa se pagaba la mitad del servicio en el momento en el que la persona era recolectada en un punto en México, cercano a la frontera, y el resto se pagaba una vez que se encontraba en suelo estadounidenses; este último pago generalmente lo hacían los familiares que habitaban en Estados Unidos; esta práctica facilitó que los migrantes fueran tomados como rehenes en un intento de extorsionarlos con pagos adicionales. Este proceso desataría años más tarde una de las principales crisis humanitarias para nuestro país.

Es importante considerar que el tráfico de migrantes hacia la frontera norteamericana atravesaba, y aún lo hace, por territorios controlados por organizaciones de tráfico de drogas lo cual implicó a finales de la década de los noventa que las familias que se dedicaban al tráfico de migrantes tuvieran que pagar las extorsiones a los cárteles o al menos a sus brazos armados.

Se estimó que el monto que debía pagar un migrante por cruzar la frontera era de dos mil dólares, lo que podría significar que los traficantes hubieran ganado aproximadamente seis billones de dólares anualmente.³³⁰ La mayor parte de los traficantes eran pequeños operadores o familias que dividían su y tiempo entre el trabajo y el tráfico de inmigrantes.

Cuando la UNODC analizó la migración hacia Europa era fácil ver un retrato de la pobreza en África. Aproximadamente 62% de los migrantes africanos viajaban por Niger y Tunez a Europa para entrar por Sicilia y así conseguir su residencia; la mayor parte provino de Senegal; Cabo Verde; Marruecos; Sierra Leona; Liberia; Guinea Bissau; Gambia y Kenia; los migrantes generalmente se establecieron en los países que antes los habían colonizado: quienes provinieron del Este africano, mayoritariamente eligieron el Reino Unido; quienes

³²⁹ Ibidem. pp.61-62.

³³⁰ Ibidem. p. 65.

descendieron del norte de África se radicaron en Francia; quienes migraron desde el sur africano eligieron Portugal y el Reino Unido.³³¹ El tránsito migratorio en la mayor parte de los casos les llevaba años, los migrantes africanos se establecían temporalmente en ciudades de África que estaban en las rutas de tránsito para llegar a Europa.

La UNODC consideró complicado describir a los traficantes y su *modus operandi* ya que no tenían un patrón de comportamiento; algunos no solicitaban los servicios de traficantes, otros contrataban a criminales para que falsificasen documentos migratorios y así acceder a través de España; otros más pagaban para que les ayudaran a cruzar el desierto del Sahara. El mercado del tráfico de migrantes de África a Europa se estimó en 150 millones de dólares; cada migrante podía pagar entre dos mil y dos mil quinientos euros.³³²

Tráfico de drogas

En la década de los noventa las drogas de mayor uso eran marihuana, cocaína y heroína; en el caso de la primera se produjo primordialmente en América y se transportó hasta su llegada a los Estados Unidos; la cocaína se produjo en Sudamérica y tuvo dos destinos Estados Unidos y Europa; la heroína se produjo en medio oriente y Asia y se transportó para su comercialización a Europa y Estados Unidos primordialmente.

En la década de los noventa México fue un país de tránsito para la droga que provino de Sudamérica, y la marihuana que se produjo en México se destinó a los Estados Unidos y Canadá. El papel que jugó México en ese periodo fue analizado en el primer capítulo de esta investigación. En este segmento reseñaré el papel de Sudamérica en el tráfico de drogas y el mercado de la heroína en términos de los discursos de la UNODC.

En Europa los países con un mayor consumo de cocaína fueron el Reino Unido, España, Italia y Alemania; se calculó que el consumo de estos equivalía a un poco más de 60% de la cocaína que entró en Europa. En comparación con los Estados Unidos, el consumo en la década de

³³¹ Ibidem. pp. 68-70.

³³² Ibidem. pp. 75.

los noventa fue menor.³³³ Venezuela produjo un poco más del 50% de los requerimientos del mercado europeo, le siguieron el oeste de África con un poco más de 10% al igual que el Caribe.³³⁴

El mercado de tráfico de drogas en Europa durante la década de los noventa fue estable, a partir del inicio del segundo milenio comenzó a incrementarse. No obstante, desde finales de los noventa fue posible ver como los países europeos con un mayor tráfico comenzaron a implementar políticas policiales de detención de traficantes de droga. Se les conoció primordialmente por las detenciones que cada nación hizo, por ejemplo: en España los traficantes colombianos constituyeron el mayor número de detenciones; en Portugal los traficantes de Cabo Verde; en Italia los marroquíes y los albanos; en Francia, nigerianos y holandeses; en Alemania, primordialmente turcos.³³⁵

Se calculó que el mercado europeo consumía entre sesenta y ochenta toneladas métricas de cocaína; no obstante, el consumo fue en aumento. Al igual que en el mercado americano, los precios bajaron: en 1990 cada gramo costaba aproximadamente 200 dólares, a finales de esa década el costo por gramo era de un poco menos de 100 dólares. El mercado europeo representaba cerca de 16 billones de dólares anuales.³³⁶

En lo que toca a la heroína, se trata de una droga que desarrolla tolerancia y dependencia física, lo que implica que quien la usa requerirá rápidamente mayores dosis, y el peligro está en que una sobredosis lleve a la muerte. La mayor parte de la heroína provino del opio que crece en algunas provincias de Afganistán, donde se produjo aproximadamente alrededor de 380 toneladas. El segundo país productor y que fue tradicionalmente el que proveía al mundo de opio en los setenta y ochenta era Myanmar; su cultivo empezó a decaer a partir de mediados de la década de los noventa.³³⁷

³³³ Ibidem. pp. 95-96.

³³⁴ Ibidem. p. 97.

³³⁵ Ibidem. p. 99-101.

³³⁶ Ibidem. p. 103.

³³⁷ Ibidem. p. 109.

La UNODC calculó el tamaño del mercado a través de los decomisos; así consideró que existieron entre 430 y 450 toneladas de heroína anual. El opio producido en Myanmar y Laos se calculó en unas 50 toneladas de heroína; el resto, aproximadamente 380 toneladas de heroína-morfina, se produjo en Afganistán³³⁸

La producción de heroína se destinó primordialmente a Europa; se calculó que anualmente se consumieron 87 toneladas, y que en Rusia se consumió aproximadamente 70 toneladas; en menor proporción se encontraban el Golfo en medio oriente; África central; India y China.³³⁹ La ruta del tráfico de la heroína hacia Europa atravesaba Irán, continuaba por Siria hasta Turquía, de allí pasaba por Serbia y Austria hasta llegar al Reino Unido, Italia, Holanda, Francia, Alemania y Suiza, por por mencionar sólo a los mayores consumidores.³⁴⁰

Nuevamente el origen de los traficantes fue deducido por la UNODC a través de las detenciones: en Bulgaria turcos y búlgaros; en Italia, los albanos; en Alemania, alemanes y turcos, y en el Reino Unido, ingleses.³⁴¹

Se calculaba que el mercado global de la heroína produjo ganancias por aproximadamente 55 billones de dólares, de los cuales regresaron a Afganistán 2.3 billones para los productores.³⁴²

Tráfico de armas

La UNODC consideró las armas como bienes durables cuyo tráfico resultaba episódico, ya que solo se activaba cuando existían conflictos armados, e incluso llegaba a detenerse en cuanto la crisis en una región descendía. Así se calculó que la comercialización de nuevas armas fue de 1%, respecto de las existentes en el mercado. A nivel mundial el comercio de

³³⁸ Idem.

³³⁹ Ibidem. pp. 110-111.

³⁴⁰ Ibidem. p. 121.

³⁴¹ Ibidem. pp. 123-124.

³⁴² Ibidem. p. 111.

armas fue estimado en 1.52 billones de dólares con un subregistro de transacciones ilícitas de 100 millones de dólares.³⁴³

Se consideró que existían dos mercados primarios para el tráfico ilícito de armas: las zonas en conflicto, y las armas para la comisión de crímenes.

El país en el que un mayor número de civiles propietarios de armas de fuego hubo, fue Estados Unidos, le seguían Yemen, Suiza,³⁴⁴ Finlandia, Serbia, Chipre, Irak, Uruguay, Suecia y Noruega. En contraste, el mayor número de armas por soldados activos y arsenales nacionales correspondió a Ucrania, le seguía Rusia, Vietnam, China, Alemania, las Coreas, Turquía, Irán e India.³⁴⁵

En América la UNODC pone especial énfasis en el tráfico de armas de Estados Unidos a México. Por un lado, los Estados Unidos de América eran el mayor exportador de armas a nivel mundial; por el otro, la frontera con México resultaba permeable y terreno fértil con la existencia de organizaciones de tráfico de drogas.

Es necesario aclarar que la mayor parte de los datos que se presentan resultan tan indirectos que no es posible tener una fotografía fiable de la imagen real del tráfico de armas. Se presentan datos inconexos: el número de homicidios en México; los prisioneros que utilizaron armas de fuego en Estados Unidos; el tipo de tráfico por número de armas involucrados en investigaciones en los Estados Unidos; por ello solo retomaré aquellos datos que están directamente relacionados con el tráfico de armas ya que considero son los que pueden dar más elementos de análisis.

Una parte considerable de las armas que entraron a México se adquirieron a través de comerciantes cercanos a la frontera; de los 55 mil vendedores de armas registrados, 6700 se encontraban en la frontera con México. La mayor parte de las armas que se adquirieron fueron introducidas mediante los puntos migratorios y transportadas a través de vehículos

³⁴³ Ibidem. p. 129.

³⁴⁴ Suiza tiene un ejército de milicia; las armas de cada integrante activo se guardan en su casa, bajo su responsabilidad.

³⁴⁵ Ibidem. pp. 130-131.

privados en pequeñas cantidades. Buena parte de las armas que lograron pasar la frontera se quedaron en ciudades como: Tijuana, Mexicali, Nogales, Reynosa, Ciudad Juárez o Chihuahua.³⁴⁶

Durante la década de los noventa, el flujo anual de armas en México se mantuvo estable, y era de dos mil armas largas y tres mil quinientas armas cortas aproximadamente; no obstante, este número se incrementó en las guerras entre organizaciones o en operativos declarados por el Estado mexicano no negociados³⁴⁷ con las organizaciones de traficantes.³⁴⁸

Se calculó que a principios del tercer milenio el flujo del mercado de armas Estados Unidos-México era alrededor de 20 millones de dólares anuales, considerando que el mercado ilícito de armas representaba cerca del 10% de esa cantidad.³⁴⁹

En este punto es importante mencionar que la UNODC no hizo referencia al tráfico de armas legal e ilegal a Centro y Sudamérica; baste recordar que en este periodo se dieron muchos de los conflictos armados en Centroamérica y la guerra contra las drogas en Colombia.

En Europa con la caída de la Unión Soviética, algunos de sus arsenales fueron legados a las nuevas naciones que se formaron. Por su parte, la guerra en Yugoslavia configuró, entre 1990 y 1995, una de las más altas concentraciones de armamento heredado; según cálculos de la UNODC, un millón de armas pequeñas en el periodo del conflicto. Una vez terminado el mismo, muchas de esas armas se consideraban obsoletas; no obstante, se vendieron a combatientes civiles en diversos escenarios en el mundo. Ucrania fue otro ejemplo: su arsenal se aproximó a 7 millones de armas pequeñas y había evidencia de que el mismo fue transferido a la República del Congo y a Sudán a principios del tercer milenio, y se sospechó que fue el principal proveedor de armas para Chad y Kenia.³⁵⁰

³⁴⁶ Ibidem. pp. 134-135.

³⁴⁷ La mayor parte de los operativos en México que tienen decomisos son pactados entre la autoridad que ejecuta el operativo y la organización de narcotráfico que será incautada.

³⁴⁸ Ibidem. p. 138.

³⁴⁹ Ibidem. p. 139.

³⁵⁰ Ibidem. pp.142-143.

Muchas empresas y ejércitos participaron del tráfico ilegal de armas a través de documentos falsos y un amplio sistema de corruptelas. Otra forma se dio cuando los traficantes de armas usaban documentos falsos para obtener una licencia, y enviaban sus compras directamente a las zonas de conflicto o a las zonas con embargos de armas. Se calculó que un solo cargamento con armamento militar robado, en la década de los noventa, producía ganancias por 32 billones de dólares.³⁵¹

Es indispensable decir que el control de armas respecto de los fabricantes y principales proveedores es literalmente vital; el sub registro ilícito se calculó en el 10% de las transacciones legales, también se debe considerar el mercado ilegal que las fuerzas armadas generan.

Otro de los problemas que aumentan considerablemente el mercado de armas se da a través de la creación artificiosa de conflictos armados (las guerras por el control de armas nucleares y químicas en Irak son un ejemplo) o las amenazas declaradas por los países que producen armas a otros Estados (léase como una amenaza el narcotráfico) con la finalidad de vender armas, nos obliga a pagar un costo dolorosamente alto.

Tráfico de recursos medioambientales

La UNODC pone especial atención en el tráfico de ciertas especies, entre ellas: elefantes, tigres y rinocerontes; partes de estos animales, algunos en peligro de extinción, resultan de importancia para el tráfico ilegal en Asia. Muchas de estas especies se capturan ilegalmente en África y se trafican hasta llegar a diferentes destinos en el continente asiático; partes de estos animales se utilizan como elementos decorativos, medicinales o como comida exótica

El proceso de tráfico inicia con los cazadores furtivos quienes consideran la explotación de recursos medioambientales como un negocio; se relacionan con los cazadores locales para comprar los “productos” de vida salvaje que desean. Los parques para la protección de vida salvaje resultan espacios que facilitan la captura o matanza; con la colaboración de guardias

³⁵¹ Idem.

corruptos se encuentran en un lugar seguro para su quehacer. Los traficantes son personas totalmente distintas a los cazadores locales o furtivos; de cierta manera actúan como *brokers* en los lugares de destino.

Muchos de los productos obtenidos de estas especies de vida salvaje eran procesados fuera de África: los cuernos de rinoceronte, por ejemplo, se procesaban en Yemen, sin que esté claro cuánto de ello se quedaba en ese lugar y cuánto se transportaba a Asia.

El tráfico se hacía a pequeña y gran escala: en el primer caso se hacía en el equipaje de personas que viajaban de África a Asia y transportaban pequeñas porciones o piezas; mientras que el tráfico a gran escala se hacía por barco. En África, la INTERPOL logró identificar mercados ilegales de marfil en: Congo, Ghana, Kenia, Uganda, Zambia, Burundi, Etiopía, Ruanda y Tanzania. Una de las incautaciones de la INTERPOL en estos mercados llegó a cuantificar 10 toneladas de marfil.³⁵²

Existen varias rutas a Asia; para la transportación de marfil, la más frecuente era a través de Singapur, Tailandia y Vietnam. Para el tráfico de cuernos de rinoceronte, la ruta era a través de China, Vietnam y Tailandia. Las áreas de destino para su consumo eran Singapur, Japón, Corea, Malasia, Brunéi, Macao y China.³⁵³

Los tigres son animales en peligro de extinción, se calculó que a finales de la década de los noventa existían alrededor de 3200 tigres en vida salvaje en la India; la caza de tigres era deliberada y sistemática; el tráfico de estos animales no se hacía a través de cazadores furtivos sino de redes comerciales ilegales primordialmente en la India y Nepal. Los tigres eran transportados a través de los Himalayas hasta China. No obstante, las principales demandas de su piel provenían del Tíbet ya que son indispensables para ritos ceremoniales. Los mercados de cada uno de estos animales representaban entre 5-8 millones de dólares al año.

Lo que sigue es un balance del subapartado, pero no del tráfico de recursos del medio ambiente. ¿Podrías poner un subtítulo? Algo como balance de tráfico...

³⁵² Ibidem. p.153.

³⁵³ Idem.

Como es evidente la trata de mujeres, el tránsito de migrantes, el tráfico de estupefacientes, el tráfico de armas y el tráfico de recursos medioambientales son necesidades satisfechas a un costo muy alto por parte de los países en vías de desarrollo en favor de países desarrollados. En los procesos de estos comercios ilegales, se generaron círculos viciosos complejos; se desarrollaron redes de corrupción que erosionaban la confianza en los gobiernos e impidió la concreción de Estados democráticos de derecho; generaron preocupantes condiciones de alarma social y de percepción de inseguridad, que a su vez producían un proceso de presencia policial o militar fácilmente corrompible por las riquezas que ofertaban los mercados ilegales, a su vez capaces de romper cualquier estructura de seguridad.

La declarativa de ilegalidad reproduce condiciones de violencia e intimidación dirigidas en varias direcciones: a los ciudadanos con la finalidad de que sean testigos inmutables, incapaces de oponerse; a los gobiernos incapaces de generar controles a esos tráficos y para otras organizaciones delictivas que intenten competir en ese mercado. Para desarrollar esos niveles de violencia se requiere de armas de fuego que por las condiciones de ilegalidad son adquiridas en su mayoría en mercados ilegales, pero producidas por los mismos países desarrollados.

En el ámbito internacional las fronteras de los Estados-nación resultaban permeables y una limitante a la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales; la colaboración internacional aún se dinamizaba y no era común. Ahí el aprendizaje fue que para su control se requerían de sistemas de investigación internacional a través de agencias que en ese momento no tenían la dimensión suficiente para ello; la INTERPOL no contaba con recursos humanos y estructura suficiente para la investigación y persecución de una criminalidad de las dimensiones de la criminalidad transnacional.

Las amplias ganancias que el crimen transnacional generó no solo corrompieron a individuos y funcionarios de cualquier rango; paralelamente se requirió de su blanqueo, y en ese rubro fue necesario un amplio sistema financiero y de actividades productivas legales que también se vieron beneficiadas de la criminalidad transnacional. En el corto y mediano plazo la economía global se inundó de recursos de procedencia ilícita.

Seguridad Humana

El discurso en torno al concepto de seguridad humana comenzó a estructurarse a finales de la década de los noventa y cobró fuerza a principios del tercer milenio; tuvo su antecedente en la creación de una Comisión independiente de la seguridad humana en el marco de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, por iniciativa del gobierno de Japón. Este proyecto buscaba ser una respuesta a las oportunidades para impulsar el desarrollo, el abordaje de conflictos, la desactivación de amenazas contra la seguridad humana y la violencia.

Para este proyecto, el Estado seguía siendo un proveedor de seguridad; no obstante, con frecuencia no había podido cumplir con el cometido de otorgar seguridad y en ocasiones era él la fuente de las amenazas para la población que debería de proteger. En ese sentido se modificó el enfoque y el foco de atención pasó a las personas y sus comunidades.

La definición de la seguridad humana en términos de lo que estableció la Comisión independiente consistió en: “proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano”.³⁵⁴ En este orden de ideas la intención era proteger las libertades fundamentales contra las amenazas consideradas graves, mediante la creación de sistemas de políticas sociales, medioambientales, económicas, militares y culturales que sirviesen de base a los seres humanos para su supervivencia, para la obtención de medios de vida y la protección de la dignidad. Para los autores³⁵⁵ las políticas deberían variar en función de la persona y la sociedad, y en consecuencia el concepto de la seguridad humana era dinámico; no obstante, me parece que lo dinámico no es el concepto, sino que son las políticas que se tendrán que aplicar.

En la concepción de la seguridad humana subyacía el desarrollo de las capacidades de las personas y comunidades para que puedan determinar las condiciones necesarias de su

³⁵⁴ Véase *La seguridad humana-Ahora*, Comisión de Seguridad Humana. ONU, 2003, p. 3.

³⁵⁵ Los miembros de la Comisión de la Seguridad Humana fueron: Sadako Ogata y Amartya Sen, copresidencia; Lakhdar Brahimi, Lincoln C.Chen, Bronislaw Geremek, Frene Frenny Noshir Ginwala, Sonia Picado, Surin Pitsuwan, Donna E. Shalala, Peter Sutherland, Albert Tevoedjre y Carl Tham. Véase, Ibidem. p. iii.

bienestar. En esta visión, la seguridad humana no remplazaba la seguridad proporcionada por el Estado, sino que la complementaba; por lo tanto, las amenazas a la seguridad humana no siempre empataron con las amenazas enlistadas por los Estados. A diferencia de los enfoques clásicos donde se consideró que las amenazas eran externas, en esta propuesta se fortaleció a los individuos y comunidades contra una amplia gama de amenazas, entre ellas la contaminación medioambiental, el terrorismo transnacional, movimientos masivos de población, enfermedades transmisibles, y condiciones de privación y opresión de largo plazo. En este proceso intervinieron distintos agentes como, por ejemplo, el Estado, las organizaciones regionales, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad. Se habilitaba a las personas y sus comunidades para que contribuyeran directamente en la identificación de problemas y plantear soluciones prácticas.³⁵⁶

La Comisión independiente ubicó a la violencia como uno de los problemas a tratar, ya que ésta, sin importar si se trataba de terrorismo, de un conflicto armado o de una actividad delictiva, quebrantaba la seguridad de las personas, y sus efectos resultaban catastróficos, sobre todo en la guerra cuyos conflictos y pérdidas persistían y limitaban la capacidad de las personas de vivir en paz.

Entiendo algunas amenazas como prioritarias para la seguridad humana: el empobrecimiento, las enfermedades y, en general, la mala salud, la contaminación y los problemas medioambientales, así como el analfabetismo. La seguridad humana planteó al menos seis líneas de trabajo: protección de las personas envueltas en conflictos violentos; protección de refugiados y migrantes; la recuperación después de conflictos violentos; seguridad económica, es decir, la facultad de elegir entre distintas oportunidades; una salud mejor; conocimientos y valores para la seguridad humana.

Se puso especial énfasis en los conflictos ya que estos suelen agravar muchas de las amenazas arriba descritas y destruyen la confianza en más de un sector, como del sistema mercantil, lo que termina por frenar el desarrollo y el crecimiento económico. Los gobiernos

³⁵⁶ Ibidem. p.4.

suelen recortar los gastos sociales, y las actividades ilegales encuentran espacios propicios para su crecimiento y expansión.

Bajo esta visión la protección de las personas se concibió a través de la promoción de los derechos y libertades fundamentales, lo que implicaba la elaboración de normas y procesos, además de la existencia de instituciones nacionales e internacionales que se enfrentasen a las inseguridades mediante acciones sistemáticas no improvisadas, transversales y preventivas.³⁵⁷

En lo que tocaba a la habilitación, se consideró que trasladar a la persona la capacidad de obrar en su propio nombre, implicaba empoderarla y en consecuencia hacerla capaz de exigir que se reconociese su dignidad y se respetase. Este proceso creó, en la visión de la seguridad humana, nuevas oportunidades de trabajar y abordar los problemas locales y de movilizarse en función de la seguridad de los demás. Un medio importante para lograr este objetivo era el proporcionar medios de educación e información para que las personas pudieran analizar las disposiciones sociales y actuar de forma colectiva; este requerimiento implicó un ejercicio de tolerancia a la oposición, que impulsaba el liderazgo local y el debate público.³⁵⁸

La seguridad humana reconoce la interdependencia de las sociedades y la imposibilidad de que los Estados coexistan reafirmando una soberanía nacional ilimitada. En ese contexto parece indispensable un sistema institucional externo a los Estados, al que estos se sometan voluntariamente con capacidad de tomar decisiones supranacionales. Los discursos de la seguridad ya no pueden ser concebidos en términos de un país; deberán identificar los problemas que cada región presenta y fomentar la colaboración transnacional en la implementación de políticas de seguridad en medio de la cooperación internacional y regional.

En virtud de que la delincuencia organizada transnacional responde a una estructura delictiva que se desarrolló en paralelo con los procesos de globalización, se facilitó el tráfico de bienes ilegales; las economías regionalizadas se prepararon para el libre tránsito de mercancías, pero

³⁵⁷ Ibidem. p. 12.

³⁵⁸ Ibidem. p. 13.

no se ocuparon de crear estructuras de seguridad, investigación y jurisdicción transnacionales. La transnacionalización de la criminalidad cuestionó directamente a los Estados-Nación y puso a prueba a las instituciones supranacionales, en el medio se encontraron los ciudadanos de los países del tercer mundo proveyendo de bienes y servicios ilegales a los ciudadanos del primer mundo y paralelamente pagando un costo violentamente alto, que los obligó a desarrollar formas de organización y protección en las que no siempre estaban acompañados por los Estados, es en ese horizonte donde las apuestas de los organismos internacionales por empoderar a los individuos y sus comunidades resulta refrescante pero casi intangible.

Conclusiones

Desde la historiografía el análisis de los discursos en materia de seguridad, en sus distintas nociones y conceptos, permite identificar la construcción de entornos y condiciones de posibilidad, horizontes de enunciación y principios dominantes; la identificación de conceptos-problema y conceptos-llegada, que, desde el análisis meramente jurídico, no hubiesen sido posible, ya que este se circunscribe a los sistemas normativos, que en la mayor parte de los análisis se autoreferencian; es decir, se analiza la norma y se determina su coherencia en función del propio sistema normativo, sin analizar críticamente los discursos, su procedencia y sus efectos.

Los análisis historiográficos de los discursos de seguridad, en al menos las nociones de seguridad pública y nacional, hacen evidente que la misma se configura como una justificación que preserva los intereses de diversos actores, entre ellos: políticos en el gobierno o en la oposición política, grupos delictivos que trafican con bienes o servicios ilegales, sistemas económicos, mercantiles y financieros, entre otros.

Las carencias de nociones o conceptos en materia de seguridad nacional e interior complejizan la determinación de funciones, objetivos y acciones, permitiendo la generación de dos discursos a nivel nacional: uno declarado cuya dominancia es instrumentalizada a partir de las normas en la materia, y otro tácito que concretiza la relación entre los diversos actores de la seguridad y la criminalidad.

Desde el análisis historiográfico de la seguridad pública emerge otro problema de investigación, la procuración de justicia como un último eslabón que cierra la cadena de la protección y garantía de los derechos de un ciudadano. No obstante, la ineficacia y corrupción del sistema mexicano, deja un cráter de ausencias en la seguridad a los ciudadanos, abriéndoles, como último escape, los sistemas supranacionales de protección a los derechos humanos y la lucha armada.

Uno de los sujetos en los discursos de la seguridad, es el ciudadano; no obstante este aparece solo como instrumentalizado en los discursos de la seguridad pública. Al analizar una de sus formas de organización, fue posible identificar como se va construyendo un horizonte de enunciación que abre una condición de posibilidad para influir y modificar su propia representación en el escenario de la seguridad pública e interior. No obstante, sus discursos aunque consistentes no son dominantes, pero si influyen en ciertos sectores como el de los

movimientos armados, y el de aquellos otros que protegen los derechos humanos. Ambos resultan siempre vigilados o reprimidos por diversos agentes del gobierno.

Los discursos de los movimientos armados no en todos los casos estuvieron sujetos a una caja de resonancia, en el mejor de los escenarios estaban sujetos a una representación; la clandestinidad que parecía inherente a su sobrevivencia dejaba en un segundo plano los discursos que solo por las armas parecían ser escuchados. Esta condición fue modificada por el EZLN, este movimiento armado privilegió su discurso y le dio poder mediático, lo que desencadenó la discusión en la mayor parte de los receptores generando, al menos en los discursos declarados, un cambio en la percepción de lo que implicaba ser indígena.

Los espacios de la seguridad en el escenario internacional estuvieron marcados por la protección de sus fronteras y territorialidad, en el periodo de la posguerra y de la guerra fría. La desestructuración de los discursos de la bipolaridad y los procesos de globalización y regionalización provocaron la crisis de las nociones clásicas de la seguridad y de sus elementos principales sin que tuvieran capacidad para crear un concepto de seguridad nacional, por varias razones: la diversidad entre las visiones de lo que se consideraban amenazas para cada país y la negativa a que los países hegemónicos impusieran sus agendas a los países periféricos.

Una noción que formó parte de la seguridad es la delincuencia organizada; ésta fue analizada en esta investigación como un concepto-problema, sus horizontes de enunciación pueden ubicarse en Estados Unidos, quien construyó el discurso que criminaliza la delincuencia organizada; y en Italia, quien desarrolló el principio dominante correspondiente. En este orden de ideas la regionalización y la globalización dieron al principio dominante una nueva y más amplia dimensión espacial, el mundo.

La ONU fue quien replicó un discurso de la delincuencia organizada transnacional y sostuvo dos estructuras discursivas que, aunque son planteadas como complementarias, en realidad son antagónicas: el Estado que había sido el actor principal en los discursos de la seguridad nacional, pasaría a un segundo plano cuando se plantea la noción de seguridad humana, mientras que en ésta última, la habilitación y protección del individuo y las comunidades se convertirían en el actor principal.

Considero que es indispensable guiar los discursos de la seguridad en cualquiera de sus acepciones para que en el centro de su atención estén puestas las personas y su protección, de suerte tal que las nociones se vean influidas por este centro, generando un equilibrio entre

los intereses que confluyen en los contextos de la seguridad. La apuesta de una seguridad de los derechos, se ve un tanto distante en países como México que requerirían un proceso amplio de transición. Ese proceso de transición puede tener verificativo en la habilitación de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, de suerte tal que en lugar de reprimir sus reclamos, seamos capaces de identificar sus carencias, no desde los horizontes de las instancias gubernamentales, sino en los propios discursos de las comunidades y habilitarlas para crear comunidades empoderadas y seguras.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio et al. (Coomps) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990.
- Aguayo, Sergio et al. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición México*, S. XXI, México, 1997.
- Ai Camp, Rodric *Las fuerzas armadas en el México democrático*, Ed. S.XXI, México, 2010.
- Artega Nava, Elisur *Derecho constitucional. Parte general: Teoría y política*, Ed. Oxford, México, 2015.
- Astorga, Luis *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*, Penguin Random House. México, 2016.
- Baily, John Et. Al. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*,
- Baratta, Alessandro *Criterios para el análisis de la seguridad: estado actual de la investigación*, Documento de trabajo. Universidad de Saarland. Junio 2000.
- Baratta, Alessandro *Criterios para el análisis de la seguridad: estado actual de la investigación*. Ponencia presentada en el Congr s Internacional sobre Noves Politiques de Seguretat, Escola de Pol cia de Catalunya, España, 1999.
- Berdal, Mats, Et al. (comp.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, FCE, México, 2005.
- Blancornelas, Jesús *El cartel*, Plaza y Janés, México, 2009.
- Calvi, Fabrizio *El misterio de la mafia. La organización al descubierto*, Gedisa, Barcelona, España, 2004.
- Carranza, Elías (Coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, ILANUD-S. XXI-UE, México, 1997.
- Carrillo, Jorge *México en riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*, Grijalbo, México, 2011.
- Castellanos, Laura *Crónica de un país embozado*, Era, México, 2018.
- Celis Sánchez, Agustín *Historia del crimen organizado. Los mafiosos y narcotraficantes más conocidos*, Libsa, España, 2009.
- Cossio Díaz, José Ramón et al, *El caso Radilla. Estudio y documentos*, Porrúa, México, 2012.
- Cruz, Francisco *El cartel de Juárez*, Planeta, México, 2008.
- Falcone, Giovanni *Cose di Cosa Nostra*, Fabbri editori- Corriere della Sera, Italia, 1991.
- Falcone, Giovanni *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla Mafia*, Bur Rizzoli, Italia, 2021.
- Fernandez, Jorge et al. *De los Maras a los Zetas*, Grijalbo, México, 2006.
- Ferrajoli, Luigi *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta. 2001.
- Forgione, Francesco *Mafia Export. Como la 'Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo*, Anagrama, Barcelona, 2010.

Gambetta, Diego *La mafia siciliana*, FCE, México, 2007.

Gibler, John *México rebelde. Crónicas de poder e insurrección*, DEBATE, México, 2011.

González Palcencia, Luis, *La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México. Estudio exploratorio acerca de la actitud de los capitalinos frente a la seguridad pública en el D.F.*, Fundación Rafael Preciado Hernández, Documento de Trabajo 21, Marzo, 1999.

González, Samuel et al, *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, UNAM, México, 1994.

Grijalbo, México, 2000.

Grill, Ian, *El narco. El corazón de la insurgencia criminal mexicana*, Tendencias, México, 2012.

Hernández, Anabel *Los señores del narco*, Grijalbo, México, 2010.

Hernández-Romo, Pablo *El delito de delincuencia organizada. Ideas para argumentar su inconstitucionalidad* Tirant lo Blanch, México, 2014.

Kala, Julio César, *Fenomenología de la delincuencia*. UAMA-CONACyT-FCE. México, 2003.

La seguridad humana-Ahora, Comisión de Seguridad Humana. ONU, 2003.

Leyva, Gustavo (Coord.), *Política, identidad y narración*, UAM-CONACyT-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

López González, Jesús *Presidencialismo y fuerzas armadas en México 1876-2012*, Gernika, México, 2012.

Los desafíos de la seguridad pública en Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina, No., 120, U.Iberoamericana-UNAM-PGR, México, 2002. Pp. 115-116.

Martínez, Beatriz *La policía en México. Orden social o criminalidad*, México, 1999.

Montemayor, Carlos *Antes y después del 68*, DEBATE, México, 2010.

Ortiz, Serafín *Función policial y seguridad pública*, Mc Graw Hill, México, 1998.

Osorno, Diego *El cartel de Sinaloa*, Grijalbo edición especial. México, 2020.

Osorno, Diego *El cartel de Sinaloa*, Grijalbo, México, 2014.

Peñaloza, Pedro (Coord.) *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, 2006.

Pérez Flores, Antonio *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, CIESAS, México, 2009.

Radilla, Andrea et al, (Coord) *Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México. Memorias de la represión en Atoyac de Álvarez, Guerrero durante la década de los setenta*. U.A. Gro.-AFADEM-P y V, México, 2012.

Ravelo, Ricardo *El narco en México. Historia e historias de una guerra*, Grijalbo, México, 2011.

Ravelo, Ricardo *Osiel. Vida y Tragedia de un capo*, Grijalbo, México, 2009.

Rico, José María et al, *Seguridad Ciudadana en América Latina*, S.XXI, México, 2002.

Ronzón, José (Coord.), *Formatos, géneros y discursos. Memoria del segundo encuentro de Historiografía*, UAM-A., México, 2000.

The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat of Crime. ONU, UNODC, Viena, Austria, 2010.

Valdés, Guillermo *Historia del Narcotráfico en México*, Ed. Aguilar, México, 2013.

Zaremborg, Gisela (Coord.), *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, FLACSO-IDRC, México, 2012.

Hemerografía

Raúl, el hermano mayor, protector de cárteles, señala Al Ponte, en: La Jornada, 21 de Octubre 1998.

Revista Alegatos, No. 36, UAM-A. mayo-agosto 1997.

Normatividad y resoluciones jurisdiccionales

Acción de Inconstitucionalidad 1/96, Seguridad Pública. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie de Debates Pleno. México, 1996.

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte y los Estados Unidos Mexicanos, por otra. Firmado el 8 de diciembre de 1997.

Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, sentencia de 26 de noviembre de 2010 Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos. OEA.

Caso Fernández Ortega y otros vs México. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. OEA.

Caso González y otras (Campo Algodonero) vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. OEA.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, Libro Segundo, Título Primero, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-08-08.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2022.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores Unidos Mexicanos. Edición 2001.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. ONU, 2003.

[Convención Interamericana Violencia Mujer \(oas.org\)](https://www.oas.org/es/las/convencion/convencion.htm) Consultado el 21 de septiembre de 2023

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 31 de diciembre de 1994.

Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 28 de enero de 1992.

Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 3 de septiembre de 1993.

[LEGGE 13 settembre 1982, n. 646 - Normattiva.](#) Consultado el 10 de enero de 2023.

[Ley de Organizaciones Corruptas e Influenciadas por el Crimen Organizado \(RICO\) | Nolo.](#) Consultado el 17 de junio del 2022.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. DOF. 7 noviembre 1996.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. D.O.F. 11 diciembre de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1989. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989.

Plan Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000.

Páginas electrónicas

[Breve recorrido | CDH Vitoria \(derechoshumanos.org.mx\)](#). Consultado el 2 de mayo de 2023.

[Comité Kefauver \(Crimen Organizado en el Comercio Interestatal\), 1950-1951 - Audiencias e informes históricos del Comité del Congreso - Guías de investigación en la Biblioteca Pública de Boston \(bpl.org\)](#). Consultado el 21 de junio de 2022.

Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. 21 de diciembre de 1994. <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Consultado el 4 de marzo de 2012

Diario de Debates de la H. Cámara de Senadores. 6 de diciembre de 1994. http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&lg=LVI_I. Consultado el 1 de marzo de 2012

Documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N80/087/51/PDF/N8008751.pdf?OpenElement Consultado el 5 de mayo de 2023.

[EL PROCESO DE RUIZ MASSIEU OFRECE UN VISTAZO AL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1990 - eltiempo.com](#) Consultado el 27 de junio de 2022.

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx>. Consultado en febrero de 2023.

<https://catedraunescondh.unam.mx/catedra/homenajerosarioibarra/historia.html> Consultado el 2 de marzo de 2023.

<https://centroprodh.org.mx/centro-prodh/> Consultado el 18 de marzo 2023.

<https://cladem.org> Consultado el 27 de marzo de 2023.

<https://cmdph.org/investigación> Consultado el 15 de septiembre de 2023.

<https://derechoshumanos.org.mx> Consultado el 5 de marzo de 2023.

<https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-marco-conceptual/> Consultado en julio de 2022.

<https://pbi-mexico.org/es/con-quienes-trabajamos/personas-defensoras-y-organizaciones-en-riesgo/guerrero/asociacion-de>. Consultado el 28 de febrero de 2023.

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/01/110125_0251_samuel_ruiz_ao. Consultado el 15 de septiembre de 2023.

<https://www.biografiasyvidas.com/biografia/l/lippman.htm> Consultado el 22 de septiembre de 2023.

<https://www.docsteach.org/documents/document/volstead-act>. Consultado el 20 de junio de 2022.

[La noción de democracia radical y sus implicaciones en las identidades sociales \(lasalle.edu.co\)](#). Consultada el 16 de septiembre de 2023.

[La política internacional según Hans Morgenthau | Meer](#). Consultado el 25 de septiembre de 2023.

[MinnesotaProtocol_SP.pdf \(ohchr.org\)](#) Consultado el 20 de septiembre de 2023.

[Organización del Pueblo Indígena Me'phaa \(OPIM\) \(library.co\)](#) Consultado el 30 de marzo de 2023.

[www.fondazionefalcone.org](#). Consultada el 27 de diciembre de 2022.

www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced. Consultado el 8 de mayo de 2023.