

El Cotidiano

ISSN: 1563-7417

#219

Revista de la realidad mexicana actual



DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS EN MÉXICO



Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Enero-febrero 2020
Año 35, \$35.00



Director: Raúl Rodríguez Guillén

Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís

Comité Editorial: Luis H. Méndez y Berrueta, Raúl Rodríguez Guillén, Norma Ilse Veloz Ávila, Miriam Alfie Cohen, Rafael Montesinos Carrera, Marco Antonio Leyva, Juan Reyes del Campillo, Agustín Cue Mancera, Janett Góngora Soberanes, Karina Ochoa Muñoz, Ana Fernández Poncela y Víctor Manuel Alarcón Olguín.

Coordinadores de las secciones fijas:

Educación, Cultura Política y Medios: Adrián de Garay Sánchez, Hugo Aboites Aguilar, Javier Esteinou Madrid

Economía Nacional y Relaciones Laborales: Marco Antonio Leyva, Griselda Martínez V., Sergio Sánchez, Abel Pérez, Juan Froylán Martínez, Cristian Leriche

Democracia y Cambio Político: Juan Reyes del Campillo, Gabriela Ángela Magdaleno Del Río, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Víctor Reynoso, Francisco Reveles, Manuel Alejandro Ramos López, Carlos Bustamante López

Panorama Internacional: Miriam Alfie, Silvia Vélez, Agustín Cue, Alejandro Becerra, Carlos Vilas, Neil Harvey

Movimientos Sociales y Violencia Política: Rosalía Carrillo Meraz, Carmen Cariño Trujillo, Carlos Alberto Ríos Gordillo, José Luis Cisneros

Dictaminadores: Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández Navarro, Luis Arturo Jiménez, Cristian Leriche, Francisco Zapata, Yolanda Massieu, Norma I. Veloz Ávila

Portada: Emiliano Imati Rodríguez Veloz, Isis Andrea Torres Molina

Coordinación Administrativa: Gabriela Pérez Venegas

Distribución: María de Lourdes Delgado Reyes, Víctor Hugo Ramírez Jiménez

Fundadores: Rosa Albina Garavito Elías, Augusto Bolívar y Edmundo Jacobo Molina

Esta revista está indexada a nivel nacional e internacional en la Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal (Redalyc).

Rector General

Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario General

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

Rector de Unidad

Dr. Oscar Lozano Carrillo

Secretaria de la Unidad

Mtra. Verónica Arroyo Pedroza

Director de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Miguel Pérez López

Secretario Académico de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de los intereses teóricos de una serie de investigadores que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en parte mínima, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is the product of a research process that shows a diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico, and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics and nonsecular. We feel that it is an instrument of expression for the Academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality cannot be reduced to long-term research and neither to periodical judgment, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

EL COTIDIANO. Año 35, número 219, enero-febrero de 2020, es una publicación bimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México y Av. San Pablo Núm. 180, Edificio K, cubículo 011, colonia Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México, teléfonos 53189336 y 53189109, apartado postal 32-031, C.P. 06031, Ciudad de México, México, página electrónica de la revista: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx> Correo electrónico: cotid@correo.azc.uam.mx. Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2018-092714104900-203, ISSN 1563-7417, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Lucino Gutiérrez Ortiz, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades; Avenida San Pablo #180, Edificio K, Salón 011, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200; fecha de última modificación: Febrero de 2020. Tamaño del archivo 850 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Revista No. 218

Una mirada a la educación

Novembre - Diciembre 2019
Año 35. ISSN en trámite
Periodicidad Bimestral

Certificado de Licitud de título 5306.
Certificado de Licitud de Contenido 4086.



Bienvenidos a El Cotidiano

Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM - Azcapotzalco

Buscar

Antecedentes

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.



ver info

Comentarios al editor

Envía tus comentarios al editor, tus opiniones son muy importantes y hacen que nuestro sitio mejore continuamente.



ver info

A nuestros colaboradores

Requisitos técnicos y de contenido para que puedas colaborar con nosotros. Descarga el PDF para tu comodidad.



descargar

“ SOBRE EL COTIDIANO:

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

LUIS MÉNDEZ BERRUETA, EDITOR EMÉRITO

www.elcotidianoenlinea.com.mx

Índice

Desaparición forzada de personas en México

Presentación	5	Estado de Derecho	
La búsqueda de personas desaparecidas como un nuevo derecho en la legislación mexicana, sus retos en la implementación <i>Jorge Verástegui González</i>	7	Entre la dependencia y la autonomía. El laberinto de la procuración de justicia en la democratización mexicana <i>Omar Báez</i>	79
La desaparición forzada: genealogía e importancia de conocer los derechos de las víctimas <i>Karla Miguel Lara</i>	21	Triple riesgo delictivo bajo conceptos de protección civil y con énfasis en el componente agredido <i>José García Gómez</i>	91
La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico <i>Alan García Huitrón</i> <i>Emilio Daniel Cunjama López</i>	39	Principio de legalidad <i>Miguel Ángel Durán Parra</i>	101
Educación, cultura y medios		Situación internacional	
Las historias “que nos dan forma” también son historias de las que nos podemos emancipar. A propósito de la enseñanza de la historia en las escuelas de Colombia <i>Alejandra Londoño Bustamante</i>	53	Minería urbana. Un análisis desde el ordenamiento jurídico en Cuba. Una apuesta al desarrollo sostenible desde la economía circular <i>Alcides Antúnez Sánchez</i> <i>Iliany Matos Guerra</i>	107
Narcotráfico: construcción social en el Ejército mexicano <i>Víctor Jorge Carmona Núñez</i>	63	Reseña	
		<i>Miradas en torno al problema colonial. Pensamiento anticolonial y feminismos descoloniales en los Sures globales. Karina Ochoa Muñoz (coord.). Akal</i> <i>Karina Bidaseca</i>	121

El Cotidiano 219

A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulen deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer, 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

Presentación

Desaparición forzada de personas en México

En México la desaparición forzada tiene un largo camino, desde la década de los sesenta del siglo XX el Estado hizo de la tortura, el asesinato de opositores y la desaparición forzada de personas instrumentos de lucha política, en donde grupos paramilitares desarrollaron técnicas de eliminación de la oposición.

A finales de los noventa y principios del 2000 la desaparición adquiere otros matices, en donde el Estado mantiene sus viejas prácticas y aparece el crimen organizado radicalizando las prácticas de la tortura, el asesinato y la desaparición forzada, en donde la sociedad civil sufre la violencia sistemática.

En un boletín del pasado 5 de enero la Secretaría de Gobernación indicó que las cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas al 31 de diciembre de 2019 llegaron a 61 mil 637 víctimas, de las cuales 74 por ciento son hombres, 25.69 son mujeres y 0.31 con sexo indeterminado. Estas cifras rompen el silencio gubernamental y ponen el tema de la desaparición forzada de personas como un asunto de Estado en donde el reconocimiento de las cifras y el fenómeno obligan a solucionar el problema.

Son muchos los entramados que permanecen ocultos, pero es obligado develar la identidad de los cuerpos para darles nombre y, sobre todo, es posible pensar en el castigo de los responsables.

P.D.

Hasta siempre Rafael, testimonio de tu trabajo intelectual y tu colaboración siempre oportuna a las páginas y línea editorial de *El Cotidiano*. Fueron muchos años de relación entre las letras y las páginas, fue pionero del tema de las nuevas masculinidades, así como incansable promotor de la revista.

Su colaboración permanece y en el número 119 insertamos un artículo póstumo. Hasta siempre, Rafael Montesinos Carrera.

Libros Temáticos de El Cotidiano



Universidad
Autónoma
Metropolitana
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco



EDICIONES
EÓN

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

La búsqueda de personas desaparecidas como un nuevo derecho en la legislación mexicana, sus retos en la implementación

Jorge Verástegui González*

La demanda de una búsqueda efectiva por parte de los familiares de las personas desaparecidas en México ha sido permanente. Los esfuerzos que se han realizado han tensionado diversos sectores, tanto en la sociedad civil de los derechos humanos como en las instancias del Estado mexicano. Sin embargo, se puede observar que la problemática no es un problema que radica en las leyes o en los convenios de colaboración entre las autoridades, sino que se presenta un problema más estructural que por el momento se ha identificado se encuentra en dos actores: el Ministerio Público, y del Ejecutivo.

Introducción

La desaparición de personas en México ha aumentado significativamente desde 2006 hasta tener su punto más alto en 2013 con el registro de 13,960 personas desaparecidas entre 2006 y 2017. Esta situación ha exhibido una práctica generalizada por parte del Ministerio Público (local y federal), quien no realiza acciones de investigación tendientes a la búsqueda de las personas desaparecidas y sólo se centra en la investigación del delito, en la localización de los responsables de las desapariciones. Cabe señalar que la persecución del delito tampoco

la realiza adecuadamente el Ministerio Público, omisión que manda el mensaje social de que en México cualquier persona, por cualquier razón, puede utilizar la desaparición sin consecuencias jurídicas.

Como respuesta a la situación que se empezó a vivir en el noreste del país, las familias de personas desaparecidas comenzaron a organizarse y a asumir la investigación de los casos y la búsqueda de sus familiares. Esta organización ha derivado en diversos procesos entre los cuales se encuentra la formación, en 2015, del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (Movimiento), constituido para impulsar la creación de una ley general en materia de personas desaparecidas. Una organización que ha permitido un proceso amplio de consulta entre familiares de personas desaparecidas, que eran acompañados

por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos nacionales e internacionales, así como por organismos internacionales como la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

El resultado del esfuerzo de años de trabajo fue la publicación, en noviembre de 2017, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley General), así como la creación de un nuevo régimen normativo en materia de búsqueda de personas desaparecidas, lo que generó nuevos retos para los tres órdenes de gobierno con la implementación de una normativa de carácter nacional que pone en tensión el altamente cuestionado discurso de coordinación entre las autoridades, la

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con especialidad en Derechos de las Personas Desaparecidas y sus Familiares por la Universidad Autónoma de Coahuila.

certeza de mantener un sistema federalista para la búsqueda de las personas desaparecidas, la efectividad de una nueva institución desligada del Ministerio Público, y el cuestionamiento con elementos más objetivos de si el actuar omiso de éste ha sido uno de los elementos para que las personas desaparecidas sigan sin ser localizadas, como han señalado sus familiares en el proceso de creación de la Ley General.

Antecedentes

La demanda por la búsqueda de las personas desaparecidas en México no es un hecho reciente. Sin embargo, desde diciembre de 2006, con la implementación de la estrategia de seguridad del Gobierno Federal, el número de desaparecidos aumentó significativamente hasta tener su pico en 2013, rompiendo, incluso, el perfil tipo de una desaparición forzada que se había caracterizado por ser el de personas relacionadas con un activismo político. En este contexto, fue en 2009 cuando se identificó que algunas familias de las personas desaparecidas comenzaron a organizarse y demandar al Estado la búsqueda efectiva de sus familiares. Uno de estos antecedentes se registró con la primera acción colectiva en diciembre de 2009 en Saltillo, Coahuila, con una rueda de prensa encabezada por familiares de personas desaparecidas en ese estado (Ramos, 2009: 28).

La ausencia de acciones efectivas trajo como consecuencia que las familias de los desaparecidos comenzaran a asumir las labores de investigación que le correspondían al Ministerio Público, siendo intimidadas, incluso en algunos casos, por la autoridad, con la amenaza de usurpación de funciones (Turati, 2012: 123). Para 2010, se enfrentaron en lo público a una disputa por el discurso al señalar que sus familiares eran *personas desaparecidas*, mientras que el Estado los registraba como *levantones*¹, criminalizando a las víctimas. Pero también desafiaron a la sociedad civil organizada, la cual dudaba de que los casos fueran de *desaparición forzada*, toda vez que los desaparecidos no tenían el perfil de activistas políticos, como tradicionalmente ocurría en estos casos. No obstante, estas familias continuaron utilizando el término *persona desaparecida* o *desaparición*

¹ La palabra “levantón” era un término utilizado en el argot de los grupos del narcotráfico para referirse a la privación de la libertad de un miembro de su organización, de otra organización criminal o consumidor que hubiera incluido algún acuerdo con el grupo criminal. De esta forma, al señalar como levantones los casos de desapariciones que estaban ocurriendo el gobierno pretendía minimizar los hechos y justificarlos al dar a entender que se trataba de un ajuste de cuentas.

forzada, generando una demanda al gobierno al recordarle que su responsabilidad era “encontrar a nuestros hijos, hijas, hermanos, hermanas, esposos” (FUUNDEC, 2010).

En un contexto en el que como parte de la estrategia de seguridad implementada por el Gobierno Federal se comenzaron a registrar casos de personas privadas de la libertad a manos de agentes del Estado o de grupos de particulares, con el apoyo o la tolerancia del Estado, y en un escenario en el cual el tema predominante en los medios de comunicación eran las víctimas de homicidio, generando una invisibilidad en el tema de las personas desaparecidas, se realizó la visita a México del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (Grupo de Trabajo), quien, por gestiones de organizaciones de derechos humanos radicadas en el norte del país, realizó una visita a Saltillo, Coahuila, para reunirse con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de derechos humanos.

En esa visita a México, la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada presentó un informe donde se señala la importancia de que el Estado mexicano promulgue una “Ley General contra la Desaparición Forzada de Personas, a fin de que se garanticen la prevención, sanción y erradicación de la práctica de la desaparición forzada de personas, contemplando asimismo medidas concretas y eficaces de protección, derecho a la verdad, justicia y reparación integral del daño a las víctimas de este delito, incluyendo a las víctimas indirectas” (CNDF, 2011: 10). En dicho informe, además, se señalaba la necesidad de crear “una instancia especializada encargada de realizar la búsqueda de personas desaparecidas” (CNDF, 2011: 18), lo que se registra como el primer antecedente de la exigencia de una ley general en la materia y un mecanismo de búsqueda de las personas desaparecidas.

El Grupo de Trabajo señaló, en su informe de visita a México (2011), la urgencia de aprobar una ley general en materia de personas desaparecidas y recomendó que dicha legislación:

[...] debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de las personas desaparecidas con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro;

permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral (Grupo de Trabajo, 2011: 18).

Estas recomendaciones se dieron como resultado de las reuniones que el Grupo de Trabajo sostuvo con víctimas de desaparición forzada, organizaciones de derechos humanos y servidores públicos, quienes señalaron la ausencia de una coordinación efectiva entre las autoridades mexicanas, así como para la investigación de los hechos. Además, el Grupo de Trabajo señaló “las dificultades que la estructura federal crea en la implementación efectiva de la Declaración²” (Grupo de Trabajo, 2011: 5), lo que, sumado a una serie de situaciones identificadas, “diluyen la responsabilidad de las autoridades federales y locales” (2011: 5).

Incorporar la búsqueda de las personas desaparecidas como una obligación del Estado mexicano y como una acción que no dependiera del Ministerio Público es una visión derivada de la experiencia de los familiares de éstas, quienes se habían enfrentado a un ministerio público que no realizaba acciones efectivas tendientes a la localización de los desaparecidos. En ese sentido, en 2012, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) realizó un proceso de reflexión sobre la búsqueda de las personas desaparecidas y su relación con la investigación penal, en el que consideraban la necesidad de tener un proceso de búsqueda de corte más humanitario (GAT, 2012) que no estuviera ligado a la investigación, sino a una acción autónoma de la labor del Ministerio Público.

Esta concepción se puede observar en la organización del Foro Internacional sobre Desapariciones Forzadas que realizaron en Coahuila, en junio de 2013, donde el trabajo de reflexión y discusión tuvo cuatro ejes: 1. Búsqueda, 2. Investigación, 3. Armonización y 4. Atención integral (GAT, 2013), observándose claramente una división entre la búsqueda y la investigación penal (eje 1 y eje 2). En tanto, a nivel federal, a finales de ese mes se publicó el acuerdo de creación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Unidad de Búsqueda) de la PGR (DOF, 2013: 79-82), creada con las facultades para “dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su

identificación forense, así como para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas” (DOF, 2013: 81). Se podría considerar que la creación en 2013 de la Unidad de Búsqueda fue el primer antecedente de la actual Comisión Nacional de Búsqueda, toda vez que una de sus facultades era la localización de personas desaparecidas, aunque aún ligada esta función a la persecución del delito.

Por otro lado, el Foro Internacional sobre Desapariciones Forzadas realizado en Coahuila trajo como resultado un proceso en el que se realizaron diversos cambios normativos, entre ellos una reforma a la Constitución local para incorporar, entre otras cosas, la prohibición de la desaparición de personas, así como su derecho a ser buscadas. La adición de un párrafo al Artículo 7 de la Constitución de Coahuila quedó de la siguiente manera:

Las personas desaparecidas y quienes hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición, tienen derecho a una búsqueda inmediata y efectiva, a la localización de la persona desaparecida, a conocer la verdad, a la justicia, a la protección judicial efectiva y a la reparación integral del daño y a las garantías de no repetición (POGEC, 2014: 4).

Lo que significó un hecho sin precedentes para el país, pero, sobre todo, la institucionalización de la demanda de los familiares de personas desaparecidas. Estas acciones se reflejaron de manera posterior con una reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Coahuila para que se incorporara “al despacho del Procurador la actual Unidad de Búsqueda Inmediata dependiente de la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos, bajo la denominación de Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas” (Congreso de Coahuila, 2015: 6). La modificación fue en sí el primer antecedente de lo que posteriormente sería un nuevo régimen jurídico impulsado por los familiares de las personas desaparecidas, en el sentido de tener una institución diferente al Ministerio Público encargada de la búsqueda, pues la intención de adscribir la unidad de búsqueda al despacho del procurador radicaba en alejarla del Ministerio Público, encargado de las investigaciones que se integraban por desaparición de personas, situación que se concretó con la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda.

En abril de 2015, en el marco de los Encuentros Nacionales contra la Desaparición Forzada, que se había

² Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

convertido en un espacio en el que diversas organizaciones de familiares de personas desaparecidas se reunían, se planteó de manera expresa, por parte de las organizaciones no gubernamentales que acompañaban el espacio, impulsar un proceso para la creación de una ley general en la materia (CCC, 2018: 18-19). La propuesta se consultó con las diferentes organizaciones de familiares que asistían a los encuentros nacionales, acordando apostarle al proceso de impulsar una ley general y, con ello, la constitución de lo que se sería el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, actor fundamental para la eventual publicación en 2017 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y la integración del derecho a la búsqueda en la legislación nacional.

Objetivos de la Ley General para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas

México enfrenta uno de los retos más desafiantes de su historia reciente en materia de derechos humanos: la búsqueda de las personas desaparecidas, exigencia que han mantenido sus familiares y que ha devenido en una serie de planteamientos que han traído un cambio al sistema normativo del país en materia de búsqueda de personas desaparecidas, y con ello la implementación de una nueva normativa en un contexto en el que los familiares han asumido de facto la labor de búsqueda. Este cambio normativo se da con la publicación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que, como se ha señalado, fue producto no sólo de la exigencia de los familiares, sino de sus importantes aportaciones a la concepción de lo que sería el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Para entender los alcances de la Ley General, es necesario precisar su jerarquía normativa, así como su objeto mismo. En ese sentido, tenemos que las leyes generales son las que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano (SCJN, 2007: 5) y que son parte del orden jurídico superior, de carácter nacional, que se encuentra integrado por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes generales (SCJN, 2007: 6). Es decir, cuando nos referimos a una ley general, nos referimos a una ley nacio-

nal que incide directamente en los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal. Dado que son ordenamientos que impactan en los órdenes de gobierno, la Constitución general es clara al señalar que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes generales (CPEUM, 2015: Artículo 73).

En ese sentido, el Congreso de la Unión reformó, en junio de 2015, la Constitución general para adicionar el inciso “a” de la fracción XXI del Artículo 73, que establece como una facultad poder expedir leyes generales “que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones en las materias de [...] desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley [...] trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (CPEUM, 2015: Artículo 73), y estableció en el segundo párrafo del segundo transitorio del decreto de reforma que la legislación en la materia debería regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, es decir, se facultó para tal efecto (DOF, 2015: 2). Con esto, el Congreso adquirió las facultades para poder expedir una ley general en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley y la regulación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En noviembre de 2017, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Ley General, en cuyo Artículo 2º (DOF, 2017: 2) se establecieron siete fracciones en las que se describe el objeto de la ley; las que se consideran relevantes para el presente artículo son las siguientes:

- I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;
[...]
- III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;
- IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;
[...]
- VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y
[...]

Es preciso señalar que una ley general no es una legislación que agote en sí misma la materia que regula, sino que establece las bases para su regulación, distribuyendo las competencias entre los órdenes de gobierno. Claro está que la distribución de competencias se realiza sobre las materias concurrentes; en este caso, la más relevante es la que se refiere a la búsqueda de personas desaparecidas. Así, la fracción I del Artículo 2 de la Ley General especifica que uno de sus objetos es la “distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno” (LGMD FDP, 2017: Artículo 2), y señala contundentemente que dicha coordinación es para la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación penal de los hechos, marcando desde el inicio lo que sería un nuevo régimen normativo prácticamente inexistente en el país: la búsqueda de personas desaparecidas, y representando un nuevo paradigma para la institucionalidad mexicana.

La enunciación respecto a la distribución de las competencias y la forma de coordinación no es meramente formalismo jurídico, sino que responde a la demanda social de los familiares de las personas desaparecidas, en torno a la inexistencia de una adecuada coordinación entre las diferentes autoridades que participaban en las labores de búsqueda. Con ello se pretende tener un instrumento que permita claridad en el quehacer de cada autoridad involucrada, así como un mecanismo de exigibilidad para las personas que buscan a sus familiares, representando uno de los retos más complejos a los que se enfrenta el Estado mexicano en la implementación de la Ley General, pues no sólo se crea una nueva normativa en la materia, sino que implica un cambio en el entendimiento de las acciones de búsqueda y su diferencia con los actos de investigación.

De la complejidad que significa la coordinación entre diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como de establecer la competencia de cada una de ellas, es que se piensa en la necesidad de contar con el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Sistema Nacional) (LGMD FDP, 2017: Artículo 2) como un órgano político que tenga el “objetivo de diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos” (LGMD FDP, 2017: Artículo 44), y donde se congreguen las autoridades

más relevantes para el cumplimiento de lo previsto en la Ley General.

El Sistema Nacional tiene el reto de diseñar las bases generales, las políticas públicas y los procedimientos para que las autoridades de todos los órdenes de gobierno puedan realizar, entre otras, la búsqueda de las personas desaparecidas, lo que implica que dichos acuerdos sean tomados al más alto nivel de los órdenes de gobierno, y que estos acuerdos sean empujados directamente por esas autoridades sin la intermediación de otra autoridad.

Las fracciones I y III del Artículo 2, se puede considerar, son la demanda de los familiares de las personas desaparecidas articulada en una norma. Por un lado, la exigencia de la búsqueda, y por otro, los principales obstáculos que se han presentado para la misma, pues la ausencia de coordinación y planeación es uno de los grandes obstáculos que no ha permitido una búsqueda efectiva acorde con la magnitud del problema. Por eso, la coordinación y la planeación de las estrategias de atención son una pieza central para el adecuado funcionamiento de la ley. Si estas disposiciones quedan en letra muerta, lo previsto en la Ley General está tendiente a fracasar y a repetir las mismas omisiones que por años se han presentado. A manera de ejemplo, se puede señalar lo complicada que ha sido la coordinación entre el Ministerio Público por medio de la Fiscalía Especializada, con la Comisión Nacional de Búsqueda, ya que en algunas entidades federativas el Ministerio Público considera a ésta como un auxiliar, situación que ha generado disputas entre las dependencias y un nivel cuestionable de efectividad.

La Ley General trajo un cambio normativo con la incorporación de la búsqueda de las personas desaparecidas como un derecho, implicando un cambio conceptual de lo que significa la búsqueda, y de las facultades y obligaciones que les corresponden a las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Ello se expresa de igual forma en la fracción IV del Artículo 2 de la Ley General, que mandata la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como de las comisiones de Búsqueda de las entidades federativas. Esto representa la materialización de la institución que se encargará de determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de las personas desaparecidas, una institución que no depende del Ministerio Público sino de la Secretaría de Gobernación (LGMD FDP, 2017: Artículo 50), con lo que se pretende romper, por un lado, el formalismo de la investigación penal y, por otro, la práctica de impunidad que prevalece en el Ministerio Público. En el caso de las comisiones de Búsqueda de las entidades federativas, éstas

deberían depender de la Secretaría General de Gobierno para mantener la lógica planteada de desformalización penal y el obstáculo que ha representado la impunidad para la búsqueda de personas desaparecidas.

Finalmente, la fracción VI del multicitado artículo de la Ley General mandata la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (Registro Nacional), que es una de las herramientas fundamentales del Sistema Nacional y cuya importancia se observa desde su incorporación como uno de los objetos de la Ley General. Así, el Registro Nacional representa “una herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información” (LGMDFDP, 2017: Artículo 102) y en la cual la Comisión Nacional de Búsqueda se apoya para localizar e identificar a las personas desaparecidas. Se debe entender que el Registro Nacional no sólo se denomina así para fines nominativos, sino que su naturaleza es nacional, es decir, una única herramienta en la que las comisiones de Búsqueda de las entidades federativas ingresan su información, en conjunto con la Comisión Nacional de Búsqueda.

Es cierto que el segundo párrafo del séptimo transitorio de la Ley General señala que las entidades federativas *deberán poner en marcha sus registros*; sin embargo, si se atiende al objeto de la Ley General y al contenido sustantivo de la misma, se deriva una interpretación en el sentido de que las entidades federativas deberán crear las condiciones técnicas para contar con acceso a un módulo del Registro Nacional. No atender esta interpretación implica romper el esquema nacional que se pretende establecer desde la Ley General, y regresar a las prácticas de antaño en las que las entidades federativas manejaban a discrecionalidad la información de las personas desaparecidas.

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

El espíritu de la Ley General radica en poner en el centro la búsqueda de las personas desaparecidas, mediante un modelo nacional en el que los tres órdenes de gobierno intervengan para cumplir con el objeto central, que es la localización de las personas. En ese sentido, el esquema parte de contar con un sistema nacional que permita que los recursos del Estado mexicano sean aplicados de manera eficiente en la búsqueda de las personas desaparecidas. Lo anterior, mediante la toma de acuerdos políticos que cada autoridad participante del Sistema Nacional implemente en el ámbito de sus competencias.

Aunque formalmente el gobierno federal tenía 180 días después de la publicación del decreto de la Ley General (LGMDFDP, 2017: Artículo sexto transitorio) para la instalación del Sistema Nacional, fue hasta octubre de 2018 que éste quedó establecido (Segob, 2019); es decir, a menos de dos meses de que la administración de Enrique Peña Nieto concluyera y cinco meses después del plazo marcado por la Ley General. Sería hasta marzo de 2019, cuando el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, reinstaló el Sistema Nacional de Búsqueda, dándole con ello un peso político importante. López Obrador señaló que “el Estado mexicano se va a dedicar a la búsqueda de los desaparecidos. No sólo es asunto de una Comisión, que ya se integró, que estoy seguro lo van a hacer muy bien, sino [que] es una responsabilidad de Estado, es decir, todas las instituciones, todo el gobierno” (Presidencia, 2019), marcando una diferencia con las administraciones federales que le presidieron.

Esquema I
Conformación ordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*
de conformidad con el Artículo 45 de la Ley General



* La Secretaría de Gobernación preside el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Comisión Nacional de Búsqueda funge como Secretaría Técnica.

El Sistema Nacional, como se ha señalado, es el órgano en el que se diseñan las políticas que el Estado mexicano debe realizar en materia de búsqueda e investigación de personas desaparecidas. Una de las principales atribuciones es la expedición de los modelos de coordinación para la búsqueda de las personas desaparecidas, así como para la investigación de los delitos materia de la Ley General (LGMD FDP, 2017: Artículo 49), lo que implica que los principales instrumentos de coordinación se deben acordar de manera colegiada en el seno del Sistema Nacional. Esto pensando en que los mejores instrumentos de coordinación son aquellos que se construyen en conjunto con las entidades que participaran directamente en la implementación de estas acciones. La participación tanto de la Comisión Nacional de Búsqueda como de sus homólogas en las entidades federativas, así como de las Fiscalías Especializadas por conducto de la Fiscalía General de la República y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, pretende que los instrumentos que se generen sean precisamente instrumentos prácticos diseñados por los operadores del sistema.

La dispersión de la información, su uso discrecional y no compartirla en tiempo real con otras autoridades han sido factores que afectan el diseño de políticas públicas. Como se ha dicho, la Ley General mandata un modelo nacional para la búsqueda de las personas desaparecidas, para lo cual el Sistema Nacional debe establecer un “sistema único de información tecnológica e informática” (LGMD FDP, 2017: Artículo 49), es decir, se debe crear una sola plataforma de información que contenga toda la información relevante para la búsqueda de las personas desaparecidas, su identificación, así como para la investigación penal. El nivel de acuerdo con el que debe contar un sistema de esa naturaleza pasa por las diferentes instituciones del Estado mexicano involucradas en el tema; de ahí, nuevamente, que el Sistema Nacional sea el órgano encargado de diseñar esos instrumentos. Para ello, la Ley General faculta a las instituciones integrantes del Sistema Nacional y a las del Sistema Nacional de Seguridad Pública para firmar convenios de colaboración “para el intercambio, sistematización y actualización de la información de seguridad pública” (LGMD FDP, 2017: Artículo 49), con el fin de cumplir el objeto de la Ley.

La Ley General establece una serie de atribuciones al Sistema Nacional tendientes a la evaluación de las políticas en materia de búsqueda e investigación, a la generación de mecanismos que permitan el cumplimiento de lo mandado por la ley, así como a proponer una serie de acuerdos que faciliten la coordinación entre las instituciones que lo integran. Para ello, el Sistema Nacional cuenta con una

serie de herramientas que tienen el objetivo de contribuir al cumplimiento de las atribuciones que le marca la ley. Estas herramientas son:

- I. El Registro Nacional;
- II. El Banco Nacional de Datos Forenses;
- III. El Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas;
- IV. El Registro Nacional de Fosas;
- V. El Registro Administrativo de Detenciones;
- VI. La Alerta Amber;
- VII. El Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el Artículo 73 de esta Ley, y
- VIII. Otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta Ley (LGMD FDP, 2017: 48).

Observamos que el Registro Nacional se encuentra como la primera herramienta del Sistema Nacional, pues se entiende que dicho registro es el punto de partida para poder diseñar las acciones a implementar en materia de búsqueda e investigación de personas desaparecidas; es una herramienta que se encuentra bajo la administración de la Comisión Nacional de Búsqueda. (LGMD FDP, 2017: 104). Este registro debe estar interconectado con el resto de las herramientas del Sistema Nacional y su actualización debe realizarse en tiempo real (LGMD FDP, 2017: 105), con la finalidad de acortar la brecha de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la búsqueda. La Ley General establece una serie de campos que el Registro Nacional debe contener por lo menos para su operación, esto con la finalidad, nuevamente, de acortar la discrecionalidad de la autoridad para el diseño del registro.

Al Registro Nacional le siguen el Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas y el Registro Nacional de Fosas, tres herramientas fundamentales, tomando en cuenta que el gobierno federal ha reportado que existen al menos 38 mil cuerpos sin reconocer en los servicios médico forense del país (*El Heraldo*, 2019), lo que mantiene en crisis a los servicios forenses ante la incapacidad de identificar esos cuerpos. Es importante señalar que dicha cifra no incluye los restos y fragmentos de huesos que se han localizado en los campos de exterminio descubiertos en el país, lo que hace necesario contar con un adecuado sistema que pueda automatizar el proceso de identificación con la finalidad de darle identidad a todos los cuerpos que ingresan a los servicios médicos forenses. Como se ha señalado, el reto

principal radica en la coordinación e implementación de los acuerdos más que en las herramientas que otorga la ley.

Es importante señalar que el intento de homologar y unificar los procesos en materia de identificación humana no es algo nuevo con la Ley General, sino que al menos desde 2012, el Consejo Nacional de Seguridad Pública acordó la creación del programa con prioridad nacional denominado Genética Forense (DOF, 2012: 8); y más tarde, en noviembre de ese año, se publicó un convenio de colaboración entre las procuradurías en el que se incluía, entre otros, implementar las “bases de datos y mecanismos homologados de identificación tales como: genéticos, biométricos, antropométricos y dactilares, así como de huella balística, proyectiles, ojivas y cualesquiera otros” (DOF, 2012: 114) que, de la misma forma, se enmarcan en la lógica de contar con un sistema integral en el que todas las fiscalías pudieran compartir información en materia de identificación humana. Sin embargo, a la fecha, estos acuerdos no se tradujeron en una verdadera unificación de criterios y de una base de datos en materia genética. Se observa que la resistencia que han mostrado las procuradurías y fiscalías (federal y locales) en compartir información en materia de identificación humana no se ha logrado superar con los acuerdos interinstitucionales que se han adoptado, lo que marca ya un reto en la consolidación de lo que mandata la Ley General como parte del Sistema Nacional de Búsqueda.

Finalmente, el Sistema Nacional de Búsqueda cuenta con al menos tres instrumentos operativos: Alerta Amber, Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y el Protocolo Homologado para la Investigación de los Delitos Materia de la Ley General, mismos que representan una herramienta fundamental, pues son los instrumentos base para el desarrollo de las labores de búsqueda e investigación. La intención de contar con protocolos homologados radica en la intención de normalizar las prácticas tanto de búsqueda como de investigación, es decir, que se pueda tener una guía de los mínimos que se deben realizar; no obstante, la experiencia de la implementación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada (PGR, 2015) trajo consigo la práctica del Ministerio Público, en algunos casos, de que fuera una serie de diligencias a desahogar, lo que entorpecía el sentido del mismo y la rapidez de la investigación.

En cumplimiento con lo establecido en la Ley General, la Procuraduría General de la República publicó en julio de 2018, el Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desapari-

ción Cometida por Particulares (DOF, 2018), mientras que la Comisión Nacional de Búsqueda mantiene un retraso en la publicación del protocolo correspondiente para la búsqueda de las personas desaparecidas. Hasta la fecha, no existe un registro que indique que la aplicación del protocolo homologado de investigación haya generado buenas prácticas en la investigación de los ministerios públicos.

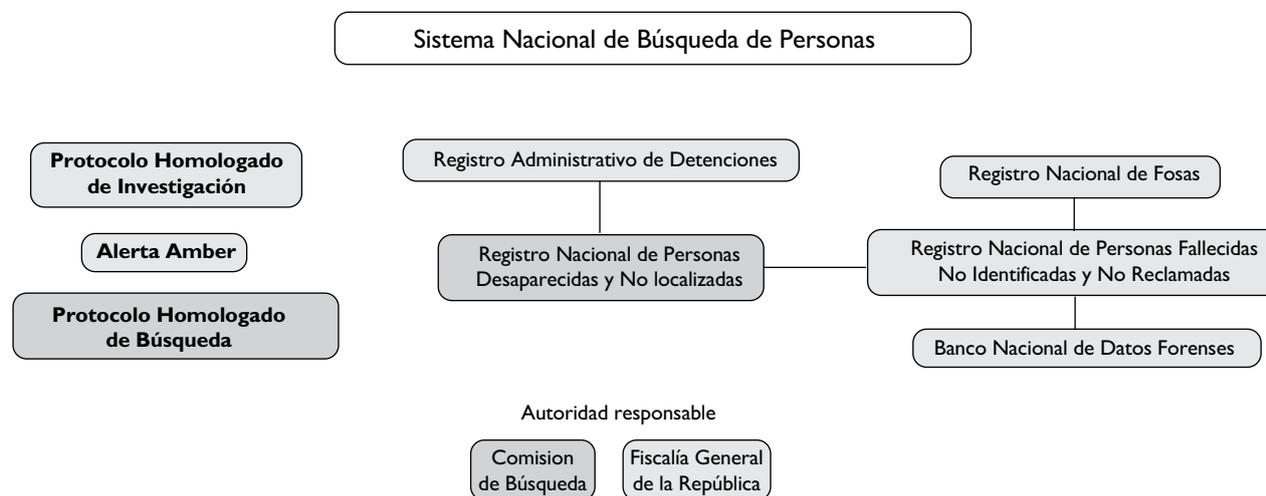
Por su parte, la Alerta Amber es un programa “que establece una herramienta eficaz de difusión, que ayuda a la pronta localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave por motivo de no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún delito” (Amber, 2020), que es coordinado por la Fiscalía General de la República, que cuenta con “la participación de todos los órdenes de gobierno, sociedad civil, medios de comunicación, empresas” (Amber, 2020) y que funciona mediante la difusión de los datos de la niña, el niño o adolescente que se encuentre en los supuestos previstos en el programa que, en términos generales, no ha cambiado su operación con la entrada en vigor de la Ley General.

Comisiones de búsqueda

La Ley General plantea un nuevo régimen jurídico que trata de responder a la crisis por la que pasa el país en materia de personas desaparecidas. Este nuevo elemento en el sistema normativo corresponde con la institucionalización de la demanda de las familias de personas desaparecidas que se agruparon en el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (Movimiento), con la claridad de conseguir la publicación de una ley general. La situación, erróneamente, la hemos señalado como la separación de la búsqueda de la investigación, lo que no es así toda vez que la búsqueda no se encontraba como una obligación del Ministerio Público; por el contrario, la Ley General constituye este nuevo régimen jurídico en el cual la búsqueda se establece como un derecho y se crea una institución pública encargada de realizar las acciones de búsqueda.

Como un breve antecedente, tenemos que la propuesta original de las familias agrupadas en el movimiento radicaba en la creación de una institución nacional encargada de la búsqueda de las personas desaparecidas, saliendo del modelo federalista que ha resultado poco efectivo, por decir lo menos, y poniendo como antecedente inmediato lo deficiente que resultó ser la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y sus réplicas en las entidades federativas. En ese sentido, se pretendía tener una institución nacional

Esquema 2
Herramientas* del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas de conformidad con lo establecido en el Artículo 48 de la Ley General



* Herramientas identificadas de acuerdo con la autoridad encargada de su administración o implementación. Las herramientas corresponden a protocolos (a la izquierda en negritas) y a bases de datos (a la derecha).

que pudiera desplegarse con plena jurisdicción y realizar las acciones necesarias para la búsqueda de las personas desaparecidas, en un modelo distinto al modelo formalista de la investigación penal. Sin embargo, la presión del Ejecutivo federal fue tal, que el resultado fue tener un modelo federalista en el que existe una comisión nacional y 32 comisiones locales de búsqueda, aunado al reto, como ya se señaló, de coordinarse con 33 fiscalías especializadas y con diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno.

La Ley General establece que uno de sus objetivos es la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de las Comisiones Locales de Búsqueda (LGMDFDP, 2017: Art. 2) que, como se ha dicho, corresponde no sólo a una nueva institución, sino al cambio normativo y de ejecución respecto a la búsqueda de las personas desaparecidas. La Comisión Nacional de Búsqueda es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (LGMDFDP, 2017: Artículo 50), planteado de esta forma en el entendido de que no se trata de un órgano ministerial, para pertenecer al Ministerio Público, o de una institución de seguridad pública para estar adscrita a ésta, sino de una nueva institución dedicada exclusivamente a la búsqueda de las personas desaparecidas. Esta comisión tiene la responsabilidad determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no

localizadas, con total jurisdicción en todo el país (LGMDFDP, 2017: Artículo 50).

La consolidación de la Comisión Nacional de Búsqueda se encuentra en ciernes, aun cuando fue en abril de 2018 cuando se adscribió a la Secretaría de Gobernación como un órgano desconcentrado (DOF, 2018); sin embargo, ha pasado por desaciertos, como el desaseo en el nombramiento de su primer titular, en marzo de 2018 (Segob, 2018), altamente cuestionado por organizaciones de familiares de personas desaparecidas, y quien finalmente presentó su renuncia en enero de 2019, ya en la administración de Andrés Manuel López Obrador, donde se inició un nuevo proceso para la designación de la actual titular, Karla Quintana, con quien se comenzaron a implementar algunas de las obligaciones previstas en la Ley General. No obstante, el proceso de consolidación se observa lento y con dificultades en la implementación de las acciones de búsqueda, derivado de las pocas facultades que la Ley General le otorga para acciones concretas de búsqueda en tiempo real, como la intervención de comunicaciones, aunado a las dificultades presentadas en términos de colaboración con otras autoridades.

Hasta febrero de 2020, se habían creado 32 comisiones de búsqueda, la nacional y 31 comisiones estatales, no todas con titular, y las que cuentan con titular en su

mayoría carecen de los recursos económicos y humanos para desarrollar sus funciones. En algunos casos, como en el Estado de México y Jalisco, la Comisión Local de Búsqueda mantiene una coordinación con algunos municipios para desarrollar sus labores de búsqueda inmediata, lo que en general muestra que la falta de policías adscritos a las comisiones de búsqueda es uno de los principales retos a superar para la ejecución de la búsqueda. En ese sentido, también se observa que, al no ser una institución de seguridad, el personal de las comisiones de búsqueda no puede portar armas o chalecos antibalas, poniendo en riesgo la integridad del personal en casos particulares.

Hasta el momento tenemos que, de las 31 comisiones locales de búsqueda, dos se encuentran adscritas a la Fiscalía General del Estado, mientras que 29 se mantienen en el esquema mandatado por la Ley General. Del total de comisiones, 19 fueron creadas por un decreto del Ejecutivo, mientras que diez tuvieron origen por mandato de una ley especial en la materia y dos por reformas a leyes existentes, como la orgánica de la Procuraduría o Fiscalía General del Estado. Lo anterior nos refiere que en la actualidad coexisten dos modelos, el primero en el que la Comisión de Búsqueda depende de la Secretaría de Gobierno, y el segundo, en el que depende de la Fiscalía.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (Registro Nacional) es una de las herramientas del Sistema Nacional, pero también, como ya se ha señalado, es uno de los objetos de la Ley General. Esta particularidad nos habla del valor que tiene el Registro Nacional para la búsqueda de personas en términos de lo establecido en la legislación señalada. Su importancia radica, principalmente, en tener una herramienta que pueda concentrar toda la información de las personas reportadas como desaparecidas o no localizadas, en una sola plataforma, con la posibilidad de generar cruces con otras bases de datos, que permita agilizar la búsqueda de gabinete. No obstante, la mala interpretación de la Ley General ha provocado que las entidades federativas consideren que se deben crear registros estatales, lo que dispersaría la información y generaría un sentido de lo previsto en la ley.

Los antecedentes del Registro Nacional en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), publicado en 2012 para “organizar y con-

centrar la información en una base de datos electrónica, sobre personas extraviadas o desaparecidas, así como de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación y de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio” (DOF, 2012: 3) –particularmente con el objetivo de apoyar en las investigaciones que pudieran dar con la localización de la persona desaparecida o sus familiares–, estaba constituido por dos bases de datos: la de la Procuraduría General de la República (PGR) y la alimentada por la Procuraduría General de Justicia de las Entidades Federativas (Fray Juan de Larios, 2017: 24).

Aunque el RNPED concentraba la información de las personas desaparecidas en México, en la práctica realizaba un registro de las averiguaciones previas penales, carpetas de investigación o actas circunstanciadas relacionadas con un delito, de las cuales no clarificaba la calificación de éste (Fray Juan de Larios, 2017: 70), dato importante toda vez que en la misma plataforma se indicaba que el registro contenía información de personas no localizadas, extraviadas o desaparecidas, clasificaciones que no coincidían con algún tipo penal, es decir, con algún delito, generando altos cuestionamientos en la lógica que la información era proporcionada por el Ministerio Público y procesada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Comisión Nacional de Búsqueda implementó la primera versión del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o no Localizadas que, se observa, tiene mucha similitud con el derogado RNPED, así como una restricción más marcada al impedir una búsqueda general; es decir, sólo con datos como sexo o entidad federativa, en el actual registro es posible únicamente una búsqueda por nombre completo y lugar de desaparición. Este primer registro se enmarcó en lo que la Comisión Nacional de Búsqueda dio a conocer como el Sistema Único de Información Tecnológica e Informática (SUITI). Se destaca que el Registro Nacional, en comparación con el RNPED, pretende asignar una identidad digital a cada persona registrada, cotejando la información con otras bases de datos, como la del Registro Nacional de Población.

Hasta la fecha no se tiene claridad de si realmente se cuenta con un registro como lo establece la Ley General, ya que no existe un medio público de verificación de la información y que el actual registro, como se señaló, es sumamente restrictivo para realizar consultas. La importancia de una herramienta como el Registro Nacional

radica no sólo en allegar a la autoridad de la información necesaria para desarrollar mejores acciones de búsqueda, sino también porque transparenta lo que ocurre en México en materia de personas desaparecidas. Como ejemplo, está la información que proporcionó la Comisión Nacional de Búsqueda, donde informa sobre la existencia de más de 61 mil personas registradas como desaparecidas, sin embargo (Segob, 2020), es una información que no se puede verificar.

En noviembre de 2019, la Comisión Nacional de Búsqueda presentó la plataforma para reportar la desaparición de personas, una plataforma en línea mediante la cual se puede realizar el reporte, incluso anónimo, de cualquier persona desaparecida (CNB, 2019) y que no se encuentra conectada con el Registro Nacional en su primera versión, además de que no hay claridad de dónde se almacena la información que se deposita en ella. En diversas entrevistas familiares de personas desaparecidas, la han considerado compleja en el llenado y sobre todo para su seguimiento, al no recibir comunicación de la Comisión Nacional de Búsqueda.

Conclusiones

La demanda de una búsqueda efectiva por parte de los familiares de las personas desaparecidas en México ha sido permanente. Los esfuerzos realizados han tensionado diversos sectores, tanto en la sociedad civil de los derechos humanos como en las instancias del Estado mexicano. Sin embargo, se puede observar que la problemática no es un problema que radica en las leyes o en los convenios de colaboración entre las autoridades, sino que es un problema más estructural cuya su solución, según se ha identificado, se encuentra entre dos actores: el Ministerio Público, y el Ejecutivo.

Los esfuerzos realizados por las familias de las personas desaparecidas y de las organizaciones de derechos humanos que trabajan de la mano de éstas, por contar con una ley general en la materia, parten de una necesidad social que la legislación vigente en ese momento no había resuelto. Sin embargo, como hemos observado, en los años previos a la publicación de la Ley General se habían realizado acciones formales, leyes, convenios y protocolos que no se traducían en acciones efectivas y que se quedaban en la mera acción formal. Como se señaló, la distribución de competencias del sistema federal ha sido una situación en la que la responsabilidad de las autoridades se diluía. De ahí

la importancia de que la Comisión Nacional de Búsqueda contara con la facultad de realizar las acciones de búsqueda, y que no existiera una regla de competencia que replicara la práctica realizada por el Ministerio Público de declinar competencia.

Se puede apreciar que, a dos años de la entrada en vigor de la Ley General (enero de 2018), su implementación se encuentra sumamente retrasada por diversas razones, entre otras, por la promulgación en el último año de la administración federal, implicando que su desarrollo se diera principalmente en el periodo electoral y de transición, lo que finalmente involucró que con la nueva administración federal (2018) “reiniciara” el Sistema Nacional de Búsqueda y nombrara una nueva persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, situación que conlleva reestructurar las incipientes acciones que se habían comenzado a realizar en la materia, lo que cotidianamente se conoce como “empezar de cero”, aunque la situación general del sistema se encontraba en cero.

El reto que se observa en materia de búsqueda de personas desaparecidas no sólo comporta la implementación adecuada de la Ley General, sino de un cambio de régimen que permita que la maquinaria del Estado mexicano deje la simulación de acción y transite a una acción de resultados, con la localización de las personas que actualmente se encuentran desaparecidas, y que la práctica de la desaparición deje de ser viable, es decir, que exista sanción penal por su comisión, mandando un mensaje social que la inhiba. No encontrar a las personas desaparecidas significaría para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador un mensaje de continuidad del régimen anterior, desmontando su discurso de un gobierno desmarcado de las anteriores administraciones federales.

Replantearse el esquema federalista en un momento de crisis como el que está pasando México, es un tema importante para reflexionar. Mantener la lógica de que al ser una república federal y que por ello cada integrante debe de asumir su responsabilidad es condenar al fracaso la búsqueda de las personas desaparecidas. Con esa reflexión se debe abrir el debate sobre ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Búsqueda para poder realizar labores como la intervención de comunicaciones, que permitan detonar acciones más efectivas de búsqueda inmediata. Ello implica, sin duda, dotar de todas las herramientas necesarias para que la búsqueda no se quede como una acción supeditada a la acción ministerial.

Referencias

- Alerta Amber (2020). Preguntas frecuentes. Disponible en <<http://www.alertaamber.gob.mx/swb/alertaamber/PreguntasFrecuentes>> (consultado el 1° de febrero).
- Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada (CNDF) (2011). “Informe sobre la desaparición forzada en México 2011”, 21 de marzo. Disponible en <https://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/_espanol_informe_sobre_la_desaparicion_forzada_en_mexico_2011_gtdfону_21-03-11.pdf>.
- Centro de Colaboración Cívica (CCC) (2018). “El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: La siembra colectiva, una apuesta por la esperanza”, agosto. Disponible en <http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2018/08/CCC_SisMNDM.pdf>.
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (Fray Juan de Larios) (2017). *Diagnóstico del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*. México: Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios.
- Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) (2019). *Presentan plataforma para reportar personas desaparecidas o no localizadas*. Comisión Nacional de Búsqueda, 7 de noviembre. Disponible en <<https://www.gob.mx/cnb/articulos/presentan-plataforma-para-reportar-personas-desaparecidas-o-no-localizadas?idiom=es>>.
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza (Congreso de Coahuila) (2015). “Iniciativa de decreto que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, suscrita por el Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, Rubén Ignacio Moreira Valdez”, 17 de diciembre. Disponible en <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20151217_040_Ejec.doc>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2015). Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2012). “Decreto por el que se expide la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas”, 17 de abril, pp. 3-6.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2012). “Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Tercera Sesión. ACUERDO 03/XXXVIII/12”, p. 8.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2012). “Convenio de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas”, 23 de noviembre.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2013). *Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades*, 21 de junio, pp. 79-82.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2015). “Decreto por el que se reforma el Artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 10 de julio, p. 2.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2017). *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud*, 17 de noviembre.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2018). “Extracto del Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares”, 16 de julio.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2018). “Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación”, 2 de abril. Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5517836&fecha=02/04/2018>.
- El Heraldo de México* (2019). “Hay 38 mil cuerpos sin identificar en los servicios periciales de todo el país”. 24 de octubre. Disponible en <<https://heraldodemexico.com.mx/estados/38-mil-cuerpos-sin-identificar-pais-alejandro-encinas/>>.
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) (2010). *Resistencia pacífica y radical. Por una justicia para nuestros desaparecidos*, 12 de diciembre. Disponible en <<https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2010/12/12/pronunciamiento/>>.
- Grupo de Trabajo de Coahuila de Zaragoza, para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas (GAT) (2012). *Resultados de la primera fase del GT*, diciembre.

- Grupo de Trabajo de Coahuila de Zaragoza, para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas (GAT) (2013). *Cuarto Informe del Grupo Autónomo de Trabajo*, 13 de julio.
- Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas (Grupo de Trabajo) (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. Consejo de Derechos Humanos, 20 de diciembre. Disponible: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf>.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFDP). Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de noviembre de 2017.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila* (POGEC) (2014). “Decreto No. 489.- Se adicionan cinco párrafos al Artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza”, 20 de mayo. Disponible en <<http://periodico.sfpc.coahuila.gob.mx/ArchivosPO/40-PS-20-MAY-2014.PDF>>.
- Presidencia de la República (2019). “Mensaje del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, durante la Reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Presidencia de la República”, 24 de marzo. Disponible en <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/mensaje-del-presidente-de-mexico-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-reinstalacion-del-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas?idiom=es>>.
- Procuraduría General de la República (PGR) (2015). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018). “Toma protesta Secretario de Gobernación a Comisionado Nacional de Búsqueda de Personas”, 7 de marzo. Disponible en <<https://www.gob.mx/segob/prensa/toma-protesta-secretario-de-gobernacion-a-comisionado-nacional-de-busqueda-de-personas>>.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018). “Mensaje del Secretario de Gobernación Alfonso Navarrete Prida, durante la Instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas”, 9 de octubre. Disponible en <<https://www.gob.mx/segob/prensa/alfonso-navarrete-prida-durante-la-instalacion-del-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas>>.
- Ramos, L. (2009). “Entre enero y agosto, 21 desaparecidos en Coahuila; familiares demandan justicia”. *La Jornada*, 20 de diciembre, p. 28. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2009/12/20/estados/028n1est>>.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2020). *Presenta Gobernación informe de fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas*, 6 de enero. Disponible en <<https://www.gob.mx/segob/prensa/presenta-gobernacion-informe-de-fosas-clandestinas-y-registro-de-personas-nacional-de-desaparecidas-o-no-localizadas?idiom=es>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2007). *Tesis 172650. P. IX/2007 (9na). Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 Constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XXV, abril.*
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2007). *Tesis 172739. P. VIII/2007 (9na). Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XXV, abril.*
- Turati, M. (2012). “Tras la pista de los desaparecidos”. En *Entre las cenizas. Historias de vida en tiempos de muerte* (100-125). México: Sur + Ediciones.

Novedad Ediciones Eón:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHO POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CLAVES PARA EVALUAR SU DESEMPEÑO

Oscar Flores Jauregui



The University of
Texas at El Paso



EDICIONES
EÓN

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

La desaparición forzada: genealogía e importancia de conocer los derechos de las víctimas

Karla Miguel Lara*

En México, durante los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), el fenómeno de violencia político-económico y social de la desaparición forzada de personas incrementó con la llamada *guerra contra el narcotráfico*, y en la actualidad persiste, dejando a su paso heridas profundas en la sociedad y altos niveles de impunidad, pues como grave violación a los derechos humanos subsume la comisión, la omisión y aquiescencia por parte del Estado mexicano. En este texto se resume la genealogía de la desaparición forzada –tanto a nivel internacional como nacional– y, posteriormente, se hace referencia a los derechos de las víctimas –reconocidos desde 2006 por la Organización de las Naciones Unidas–. La importancia de conocerlos radica en que las autoridades deben garantizar investigaciones que brinden justicia, verdad y reparación integral a las víctimas para que éstas puedan demandar su eficacia y pronta resolución.

Genealogía: Antecedentes internacionales de la desaparición forzada

Foto 1. Rostros



Fuente: Karla Miguel Lara, 2018.

* Doctorado en Antropología Física, Escuela Nacional de Antropología e Historia. Colaboradora de la organización defensora de Derechos Humanos Comité Cerezo México y docente en el Colegio Libre de Estudios Universitarios (CLEU). E-mail: <karlamiguellara@gmail.com>.

•Cuál es la genealogía de la desaparición forzada?, ¿quiénes la instauran en el mundo? y ¿cuál es el objetivo de su utilización? Al menos estas tres preguntas se intentan responder aquí. Los antecedentes históricos entretienen épocas, lugares, contextos y sujetos diversos. El fenómeno no comenzó teniendo las mismas características que hoy en día, aunque se puede decir que la función subyacente se mantiene. Las influencias del contexto internacional llegan a las puertas de América Latina, con eco en países como Guatemala, Chile, El Salvador, Uruguay, Brasil, Perú, Honduras, Bolivia, Argentina, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Colombia (López y Rivas, 2015; Mejía, 2015; Rodríguez, 2018). Pero antes de llegar a Latinoamérica y a las dictaduras militares que tienen lugar entre los años setenta y ochenta, es imprescindible identificar su origen.

enero-febrero, 2020

El Cotidiano 219 • 21

La desaparición forzada se advierte en las tácticas bélicas del nazismo y se destaca como estrategia contra los enemigos del Tercer Reich. El decreto nazi *Noche y Niebla* consistía, de acuerdo con Rodríguez en que

Las personas [...] eran deportadas durante la noche y en medio de la niebla en completo hermetismo, evitando con ello el registro o testigos del hecho, eran trasladados a campos de concentración y los identificaban como prisioneros NN [...] (2018: 17).

Las directivas para la persecución de las infracciones cometidas contra el Reich y sus fuerzas instaladas en los territorios ocupados, también conocidas como *Decreto Nacht unt Nebel*, trabajaban en la persecución de los opositores políticos, pero su objetivo no era asesinarlos, aunque se hizo inminente con la cercanía del avance de los aliados, sino mantenerlos prisioneros en campos. La práctica de desaparición forzada “iba sobre todo encaminada a aterrozar a sus familiares y a los demás resistentes, en especial mediante el ocultamiento del destino de los detenidos [...] el terror nazi se alimentaba en buena parte del hecho de que se conocieran bien sus actuaciones” (Huhle, s/f: 267). Fue asumida y efectuada como un permiso oficial de Hitler para perseguir y conducir a los prisioneros en la noche y entre la niebla, al otro lado de la frontera donde deberían permanecer aislados. No obstante, fue Wilhelm Keirel, el comandante en jefe del ejército nazi, quien transmitió en forma de instrucciones la orden del Führer (Huhle, s/f). Aquí comienza su implementación y después otros procesos históricos la reproducirán.

En la España franquista de 1941 la “Ley de inscripción de niños repatriados y abandonados” permitía el robo sistemático de miles de niños de “los rojos” (Huhle, s/f: 251), existiendo una base legal para tales actos. Estos procesos fueron consolidados por regímenes fascistas y represivos: el Franquismo¹ y el Nazismo. De acuerdo con

¹ El régimen autoritario del general Francisco Franco Bahamonde “El Caudillo” se consolidó durante la Guerra Civil y se caracterizó por un *modus operandi* de represión social, política, económica e ideológica, lo que dejó un sinnúmero de asesinatos, disidentes desaparecidos y niños robados durante su dictadura. De acuerdo con Millaret (2013), algunos niños nacían durante el encarcelamiento de las madres y otros eran arrebatados durante las detenciones; su destino eran los colegios religiosos, pero sobre todo hospicios del auxilio social, para luego ser dados en adopción. Miles de hijos de obreros(as) y presos(as) fueron apartados de sus familias por ser “inadecuadas” para su educación. Estos sucesos fueron tipificados como desaparición forzada en los años noventa, para después rectificarse en la Convención Internacional para la Protección de

las investigaciones históricas revisadas por Huhle (s/f), las órdenes entre un caso y el otro fueron presentadas con tres días de diferencia, por lo que podría existir algún tipo de vinculación. Empero, a pesar de que sus propósitos ideológicos eran distintos como el papel en la consolidación de sus regímenes y las características del círculo de poder, la eliminación y el ocultamiento del paradero del disidente político se mantiene en ambos sucesos como un objetivo principal de la desaparición forzada. Asimismo, las desapariciones de los “rojos”, aquellas personas que se habían mantenido leales a la República, se acompañaron de un total menosprecio, estigmatización, represión y tortura (Millaret, 2013), rasgos que se replicaron en las dictaduras de Latinoamérica y que aún se identifican en la coyuntura mexicana.

En Vietnam, entre 1955 y 1964, la ocupación estadounidense recurrió también a la práctica de la desaparición forzada contra el enemigo. De acuerdo con la tesis de Espinosa, durante ese periodo

Lo que más afectaba a los combatientes y población civil involucrada en la guerra no era ya la muerte de los suyos, pues en su caso la muerte se había vuelto cotidiana; en cambio, les perturbaba sobremanera no poder celebrar las ceremonias tradicionales de cuerpo presente con las cuales acostumbraban mostrar su luto y despedirse ritualmente de sus muertos (2011: 8).

Si bien el objetivo de Estados Unidos era liquidar a su rival, se aprecia un conocimiento previo de las costumbres y de la cultura de éstos para golpear dolorosamente su realidad y su moral, pues para el vietnamita era muy importante velar a sus muertos, ser recordados a los 49 días y posteriormente a los 100 (Espinosa, 2011). Este acontecimiento, según Espinosa (2011), se reconoce en la historia como *Almas errabundas* y se advierte en él el uso de la desaparición forzada no sólo como estrategia de eliminación física *per se*, sino como un mecanismo de control, shock psicológico y ruptura sociocultural.

En *Cuerpo ausente y desaparición forzada*, Rodríguez (2018) localiza otros momentos históricos representativos, como los vuelos de la muerte en Argelia (1954-1962) y, por supuesto, el Plan Cóndor (1970-1980). Los vuelos de la muerte en Argelia fueron perpetrados por las tropas francesas contra los integrantes del Frente de Libera-

todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el 20 de diciembre de 2006 (Millaret, 2013).

ción Nacional (FLN). En palabras de Espinosa (2011), fue la Batalla de Argelia la que inauguró los traslados aéreos de los detenidos: se les ataban los pies sobre una base de concreto para que se hundieran en el fondo del mar y no fueran encontrados; sin embargo, algunas veces los nudos se desataban y llegaban los fallecidos a las costas con las marcas de las cuerdas en los pies y con fuertes quemaduras por el sol. Rodríguez (2018) subraya que fueron al menos 2 mil detenidos los que murieron de esta manera.

La mención del Plan Cóndor es fundamental, pues su ejecución representa el salto de la desaparición forzada de Europa y Asia a Latinoamérica. Es decir, no se niega que durante los conflictos y guerras en el continente americano no hayan sido asesinados adversarios y que sus familias no los volvieran a ver, pero la ocurrencia de la estrategia organizada y sistemática no se registra en América hasta los regímenes dictatoriales del Cono Sur y la conocida *guerra sucia* (Nieto, 2008; Comité Cerezo México, 2018b). La operación Plan Cóndor se lleva a cabo con el fin de instalar la economía neoliberal mediante la desarticulación, secuestro, tortura, asesinato y desaparición de todas las facciones contrarias al orden que se deseaba instaurar (Calloni, 1994). Se le conoce así a la coordinación clandestina entre gobiernos del sur cuya estrategia era el terrorismo de Estado: “tuvo como tarea la recolección, el intercambio y el almacenamiento de datos de inteligencia relacionados con los activistas de izquierda, los comunistas y los marxistas” (Cuya, 1996: s/p).

En las dictaduras de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú y Guatemala, 50,000 personas fueron asesinadas, 30,000 desaparecidas y 400,000 encarceladas (Calloni, 1994). La Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Fedefam) sostiene que fueron 90,000 la cifra de desaparecidos entre 1966 y 1986, y el dato es también corroborado por Nieto (2008: 7).

Según las investigaciones de Calloni (1994), de la periodista Bianco (2004) y de Espinosa (2011), es posible identificar tres conexiones clave entre los sucesos de la Alemania nazi y los *vuelos de la muerte* en Argelia con las dictaduras en América Latina escudriñadas bajo el Plan Cóndor.

Primero. La periodista e historiadora francesa Marie-Monique Robin señala, en una entrevista en el *Diario Argentino* (Bianco, 2004), que los escuadrones de la muerte en Argentina se esgrimen como resultado de la relación que en 1959 el Estado Mayor Argentino establece con

veteranos franceses y excombatientes de la guerra de Argelia, para asesorar al ejército argentino contra los subversivos. Durante la dictadura de Videla en Argentina, fueron desaparecidas 30 mil personas (Espinosa, 2011), muchas de ellas arrojadas al mar, como sucedió con los argelinos, irrespetuosamente llamados por los franceses “camarones de Bigeard”, debido a las quemaduras. En la entrevista, Marie-Monique Robin subraya:

Y para vencer a este enemigo oculto, entretreído con la población, sin uniforme, fue necesario implementar los métodos de la “doctrina francesa” o “escuela francesa”. La inteligencia es fundamental: y quien dice inteligencia dice interrogatorio, y por lo tanto tortura. Y luego, para deshacernos de los torturados, los hacemos desaparecer (Bianco, 2004: s/p).

Desde 1957, Francia se preparaba para lo que se temía iba ser la Tercera Guerra Mundial. La Escuela de Guerra en París recibió a los primeros dos oficiales argentinos para tomar cursos, y luego llegaron los franceses a Argentina llevando consigo la expansión de servicios de inteligencia y la tortura como un arma contra la guerra subversiva (Bianco, 2004), permaneciendo ahí por 20 años.

Segundo. Las técnicas fascistas de la eliminación del enemigo, expandidas en Europa, principalmente por Alemania, España e Italia, fueron retomadas en las subsecuentes guerras, como sucede en el caso de la Independencia de Argelia, y llevadas a cabo por el ejército francés. Sobre su llegada a América, se ha difundido que los nazis Josef Mengele y Bernard Forster, el italiano Licio Gelli y el franquista Juan León Colón huyeron a Paraguay para establecerse; muchos otros viajaron a Brasil, Chile y Argentina (Cuyas, 1996). También Calloni (1994) y Bianco (2004) señalan la participación de fascistas italianos y españoles en las dictaduras del Cono Sur, quienes implementaron las estrategias anticomunistas en cooperación con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Dirección de Inteligencia Nacional de Chile (DINA).

Tercero. La dictadura de Alfredo Stroessner en Paraguay de 1954 a 1989 era una de las más envidiadas:

Fascistas italianos, nazis alemanes, terroristas croatas y cubanos, anticomunistas argentinos, brasileños y españoles, sicarios bolivianos, genocidas chilenos, y todo tipo de militares y civiles involucrados en violaciones a derechos humanos, tráfico de armas, espionaje y ope-

raciones criminales eligieron Paraguay como su lugar de refugio, y fueron acogidos por las más altas autoridades del país [...] El “modelo paraguayo” de totalitarismo que aseguraba la “paz social a cualquier costo” fue elogiado entre otros por el entonces presidente norteamericano Richard Nixon, quien reconoció que Paraguay constituía un eje estratégico clave para la lucha contra el comunismo (Cuya, 1996: s/p).

Décadas más tarde, algunos juicios contra estos criminales y genocidas pudieron ser sustentados cuando se encontraron por azar *Los archivos del horror* en una comisaría en Paraguay, un enorme acervo documental sobre la represión en esta época, registros de la cooperación de la inteligencia estadounidense con las dictaduras, el destino de miles de latinoamericanos asesinados, torturados y desaparecidos por los derechistas. En suma, fotografías, cartas, miles de documentos amarillentos que en su simpleza dan registro del horror. Calloni (1994) apunta cómo Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay conspiraron para rastrear y eliminar a los adversarios políticos.

Los escenarios anteriores dan paso a explicar una coyuntura aún más amplia: la Guerra Fría y la propagación del pensamiento anticomunista, en la cual Estados Unidos posiciona una mirada aguda y vigilante sobre América Latina, con el objetivo de detener la propagación del comunismo (Moniz, 2016). El gobierno de México, así como sucedía en otros países, estaba condicionado por el estadounidense a frenar toda muestra de simpatía por el comunismo (Leal, 2013). La Revolución cubana, como hecho histórico, fue una inspiración para los latinoamericanos no sólo por su fuerte convicción antiimperialista, sino también por mostrar la vía armada como una opción real ante la injusticia social y la pobreza; el cambio a favor de los pueblos era posible (Tort, 2005). Países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile se entusiasmaron con las ideas y debatieron sobre las transformaciones que eran necesarias aplicar a su política, a sus procesos de modernización y al desarrollo social. Al revisar las ideas sobre el desarrollo económico, muchos abrazaron al marxismo (Nercesian, 2012: 400).

La estrategia de Estados Unidos frente al comunismo de la Unión Soviética y su representación en Cuba fue intervenir en los países de América Latina, con el pretexto de que las democracias latinoamericanas eran débiles para preservar la seguridad nacional y resistir los embates del enemigo externo (Mejía, 2015). Por ello, ante el incremento de los actos revolucionarios, se implementaron distintas

estrategias para contener el avance de las izquierdas, entre ellas, John F. Kennedy lanzó la Alianza para el Progreso, un apoyo económico y político para que los países se encaminaran hacia el desarrollo y trabajaran en sus problemáticas, sin la necesidad de hacer ninguna revuelta local o, en su caso, una revolución (Nercesian, 2012). Otras estrategias de seguridad, más enérgicas y definitivamente más intrusivas, se llevaron a cabo, como la Doctrina de Seguridad Nacional que, según Leal Buitrago (2013), se fundamentaba en los siguientes principios:

1. Existencia de una crisis de seguridad
2. El control militar es necesario para garantizar la seguridad del Estado
3. EU es el encargado de combatir al enemigo externo, a los Estados latinoamericanos les corresponde combatir al enemigo interno, representado por agentes locales del comunismo: guerrilla, persona, grupo o institución que se oponga al régimen

La Escuela de las Américas (SOA)², por otra parte, una academia militar de Estados Unidos fundada en 1946, en Panamá, surge con el objetivo de entrenar al ejército, a las fuerzas aéreas, a la marina, a policías y a civiles de América Latina y el Caribe (Ruiz, 2015). Se mantuvo ahí durante todo el periodo que alcanzaron las dictaduras militares; su entrenamiento consistía en técnicas de contrainsurgencia, es decir, desde infiltrarse entre dirigentes estudiantiles, sindicales, campesinado y otros sujetos en resistencia, hasta llevar a cabo secuestros, tortura, asesinatos y desapariciones forzadas. Ruiz (2015) asevera que sus procedimientos dieron forma a la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual, de acuerdo con los principios mencionados, tuvo una activa intervención en los golpes de Estado de Guatemala, Paraguay, Chile, Brasil y Uruguay.

Bajo ese contexto de intervención “secreta” norteamericana, Mejía explica que “[...] cualquier intento por visibilizar un problema social era considerado una reacción subversiva y la represión estaba justificada” (2015: 50). Las personas se convertían en sospechosas por su condición social, su afiliación a organizaciones políticas y su convicción de transformación social contra el régimen.

² De acuerdo con Ruiz (2015), 76,170 militares y policías latinoamericanos fueron entrenados durante 69 años de su operación. La SOA continúa sus funciones en Georgia, EU. Se le conoce como Instituto de Cooperación y Seguridad del Hemisferio Occidental (WHINSEC).

Terrorismo de Estado en México

Foto 2
Normalistas y la catedral



Fuente: Karla Miguel Lara, 2016.

Al ser dos eventos decisivos e interconectados para entender las desapariciones forzadas, las violencias de Estado y, en suma, los antecedentes de la fuerte represión del sistema político y estatal mexicano, el movimiento del 68 y la *guerra sucia* resultan particularmente importantes. En estos años el Estado mexicano, con la fachada de ejercer una política de bienestar, se caracterizó por ser autoritario, progresista y represor. La persecución y brutalidad extendida para controlar la oleada de disidencia política que predominaba en aquella época, tanto en el ámbito rural como en el urbano, no se hizo esperar. Fueron numerosos los eventos en que, por mandato del presidente Díaz Ordaz, se desplegaron las fuerzas armadas, policiales –granaderos– y paramilitares para dispersar manifestaciones y plantones estudiantiles (Mendoza, 2002; Bolado, 2010).

De acuerdo con Espinosa (2011), el Estado mexicano desarrolló diferentes estrategias entre el ámbito urbano y el rural. En la Ciudad de México, la represión y la violencia ejercidas en contra del considerado enemigo interno tuvieron un carácter de encubierto si se compara con el asedio que sufren los campesinos y luchadores sociales de Guerrero, en donde fue totalmente descarado.

Los “urbanos” optaron por la clandestinidad y compartimentación de su estructura con base en pequeñas células desconocidas entre sí, bajo mando unificado y encargadas de tareas específicas; su estrategia militar evitaba el enfrentamiento directo con los órganos de represión estatal, dirigiéndose en cambio por perpetrar acciones

de hostigamiento sostenido, móviles, ágiles y dispersas (Espinosa, 2011: 162).

Las fuerzas represivas que llevaron a cabo torturas y desapariciones fueron, en efecto, más ágiles y dispersas en la Ciudad de México que en el interior de la República. Sin embargo, en la medida en que la agitación avanzaba, la tarde noche del 2 de octubre y la madrugada del día siguiente habían desaparecido miles de estudiantes a la vista de un sinnúmero de testigos de la matanza (Bolado, 2010).

Hasta este punto, los testimonios de quienes vivieron estos acontecimientos, así como el registro documental rescatado, constituyen las pruebas de la imperiosa intervención norteamericana sobre la contención de las luchas y resistencias en México. El objetivo más importante debía centrarse en cortar de tajo las insurrecciones para poder implementar con facilidad, a lo largo y ancho del continente americano, la economía liberal sin restricciones (Comité Cerezo México, 2018a y 2018b).

De esta manera, al terrorismo de Estado, conocido bajo el nombre *guerra sucia*, es un acontecimiento penoso en la historia del país, en el que se despliega una estrategia de control e intimidación contra la subversión política a nivel nacional. Distintos, aunque conectados, movimientos campesinos, magisteriales, estudiantiles y sindicales (González, 2012) tienen lugar en este periodo. Por ejemplo, la actividad creciente de la Liga Comunista 23 de septiembre (LC23S) en ciudades como Culiacán, Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal conlleva un auge de subversión y de desapariciones urbanas y las estatales focalizadas entre 1974 y 1978 (Espinosa, 2011), años en donde se recrudece la represión por parte del gobierno central. Las fuentes apuntan que, desde mediados de los sesenta y hasta mediados de los ochenta, las desapariciones forzadas persistieron (González, 2012; Rangel y Sánchez, 2015).

En el contexto rural de Guerrero desde 1965, comienzan las detenciones arbitrarias, tortura, intimidación, y se implementa la desaparición forzada como estrategia sistemática durante el asedio a las comunidades de las sierras de Atoyac de Álvarez y Técpan de Galeana, aunque es hasta 1969 cuando se tiene el primer registro oficial, el de Epifanio Rojas (Radilla y Rangel, 2012). El punto más álgido de las desapariciones forzadas tiene lugar en 1974 (Comité Cerezo México, 2018b). Epifanio Rojas Avilés era miembro de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) cuando fue buscado en las montañas y en las comunidades aledañas a Atoyac de Álvarez por la Dirección

Federal de Seguridad (DFS) por el presunto robo de una camioneta. Al saber que lo buscaban, Epifanio “se fue a la sierra. Como tantos otros que huían de la represión y la miseria” (González, 2012: 13). El autor describe que lo encontraron en casa de Aquileo Maldonado, lo amarraron y lo hicieron caminar 20 km hasta la cabecera municipal; al día siguiente, lo llevaron con un general y dos militares, uno de ellos era Mario Arturo Costa Chaparro³, y lo subieron en una avioneta rumbo a la Ciudad de México. Nunca más se supo de él. Se dice que lo llevaron al Campo Militar N° 1, como le sucedió a Epifanio. Cientos de hombres y mujeres fueron encarcelados, torturados y desaparecidos en la llamada *guerra sucia*. Resulta importante rescatar el siguiente párrafo del trabajo de Radilla y Rangel:

A la confrontación establecida en esa época entre las fuerzas militares y las guerrillas se le ha denominado *guerra sucia*, categoría que si bien alude a la infracción por parte del Estado de las normas establecidas en situaciones de guerra, como el ataque a la población civil desarmada y cometer delitos considerados como de lesa humanidad, no permite dar cuenta, con la rigurosidad necesaria, de la magnitud de la fuerza desatada por parte del Estado (2012: 22).

Espinosa (2011), Rangel y Sánchez (2015) y el Comité Cerezo México (2018b) concuerdan en que más que una guerra, el periodo debe exaltar un *Terrorismo de Estado*. Espinosa retoma la cita de Trinquier para advertir que

La concepción tradicional de guerra nos remite a un enfrentamiento armado entre dos fuerzas antagónicas y organizadas, con operaciones militares sostenidas y concertadas en un “campo de batalla” delimitado. Entendida así, debemos señalar lo impreciso del término “guerra” para definir el proceso latinoamericano de los años sesenta y setenta, en virtud de que no se trató en la mayoría de los casos de una contienda entre dos ejércitos, sino de un conflicto interno en donde el Estado enfrenta a una organización que basa su poder en el apoyo de la población civil (Espinosa, 2011: 14).

³ Mario Arturo Costa Chaparro era un jefe militar. Ahora es bien conocido porque se le encomendó la centralización de las fuerzas de seguridad del estado de Guerrero, ejerciendo toda clase de represión y el asedio a las comunidades con autorización oficial. Por tal motivo, es común que aparezca en los documentos y registros del espionaje a las actividades de la guerrilla, de los planes militares y de “métodos” de aniquilación (Radilla y Rangel, 2012; González, 2012; Espinosa, 2011).

En *Desaparición forzada y terrorismo de Estado* (Radilla y Rangel, 2012), se explica cómo las guerrillas fueron la única alternativa de acción por parte del campesinado coprero y cafetalero. Las demandas de justicia y legalidad habían sido ignoradas y reprimidas reiteradamente; no obstante, la fuerza de represión con que las autoridades respondieron no se equipara con las que un grupo de campesinos pobres, escasamente armados, pudieran sostener contra ellos.

Las problemáticas sociales en la entidad congregaron al movimiento magisterial, a los estudiantes de las normales rurales –principalmente de la Normal Isidro Burgos en Ayotzinapa– y al campesinado de la región, quienes figuraban como el núcleo de la guerrilla. La lucha era una sola. Después de diversos episodios de protesta, la violencia despuntó con la masacre de 18 campesinos en tierra caliente (Rangel y Sánchez 2015), con una fuerte represión a estudiantes en Chilpancingo que se manifestaban contra el gobierno del presidente municipal Caballero Aburto, y con un enfrentamiento entre miembros del ejército, padres y maestros que protestaban contra la directora de una escuela que no tenía respeto por la pobreza de la gente (Tort, 2005). Fue después de la masacre cuando Lucio Cabañas se preparó y comandó a la guerrilla a atrincherarse en la sierra.

En suma, había dos fuerzas guerrilleras: la Asociación Civil Guerrerense (ACG), comandada por Genaro Vázquez –a la que pertenecía Epifanio Rojas–, que se preparaba para el movimiento armado desde 1964 como Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, agrupando a comerciantes, intelectuales, estudiantes y amas de casa (Rangel y Sánchez, 2015); y el Partido de los Pobres (PdIP), a cargo de Lucio Cabañas (se le nombra así porque quería hacerse hincapié en que no había puntos medios: o se era rico o se era pobre) (Tort, 2005); su brazo armado correspondía a la Brigada Campesina de Ajusticiamiento (BCA).

De acuerdo con información proporcionada por Rangel y Sánchez (2015), las estrategias contrainsurgentes por parte del ejército, policías estatales y municipales e, incluso, fuerzas paramilitares, fueron siempre vigiladas por la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y, a su vez, por los organismos internacionales de inteligencia y seguridad; la Agencia de Investigación Central (CIA) y la Escuela de las Américas (SOA). Las maniobras ejecutadas fueron bautizadas como: 1. Operación Rastrilleo (1968-1969), 2. Operación Amistad (junio-agosto de 1970), 3. Operación Telaraña (marzo 1971) y 4. Operación Luciérnaga (1973).

El “rastrilleo” consistía en buscar y aprehender selectivamente a sospechosos señalados por pobladores y caciques como parte de la guerrilla. La “amistad” se refería

a acudir a las áreas conflictivas, que en ese momento eran en las que operaba la ACNR de Genaro Vázquez –Iliatenco, Tlaxcalixtlahuaca, Tierra Colorada, Pazcala de Oro y Colombia de Guadalupe–, y reprimir a los sujetos subversivos (Espinosa, 2011; Radilla y Rangel, 2012).

La Operación Telaraña implicaba recompensar con medicamentos o despensas a los pobladores por información; una vez obtenida ésta, se llevaba a cabo la búsqueda de los “maleantes”. Este plan se caracterizaba por el soborno, la intimidación, violencia excesiva, detenciones arbitrarias y, una vez trasladados a cárceles clandestinas, la tortura. Por último, la Operación Luciérnaga ya implicó mecanismos de violencia física y psicológica más “eficientes”. Radilla y Rangel (2012) relatan que su objetivo era la despersonalización de los pobladores por medio de un cerco militar a sus comunidades; además, se les llamaban “paquetes” a los detenidos remitidos a cárceles clandestinas e interrogados con base en la tortura.

Las operaciones se vieron interrumpidas con el secuestro del senador Rubén Figueroa, pero se retomaron una vez que consiguieron la delación que provocó la caída de Lucio Cabañas, el 2 diciembre de 1974, durante un enfrentamiento (Tort, 2005). A partir de ese momento, Figueroa, un conocido represor cacique, ahora presidente municipal, junto con Acosta Chaparro, se propuso aniquilar la guerrilla con métodos definitivos, como los Vuelos de la Muerte.

De esta manera, el terrorismo de Estado se practicó asiduamente en Guerrero; la represión ejercida por las fuerzas militares y paramilitares no tuvo límites. El afán por dar con el paradero de los líderes de ambas guerrillas, aunado a la urgencia de aniquilar toda huella de resistencia que pusiera en duda la autoridad del Estado y de su poder, laceró a miles de mujeres, niños y campesinos, hechos que hoy en día continúan en la impunidad.

El recrudecimiento de la violencia estatal se asocia a la defensa de la burguesía nacional y la clase política, cuyos intereses y permanencia se veían amenazados con el incremento de las guerrillas. No han de quedar en el olvido las memorias de quienes fueron testigos de este episodio, de quienes lo padecieron y lo padecen aún. Quizá el uso del término *guerra sucia* no tenga mayor trascendencia para muchos, pero para quienes claman verdad y justicia significa la denuncia continua e incansable de los crímenes que se llevaron a cabo⁴. Los casos de la desaparición de

Epifanio Rojas y de Rosendo Radilla fueron la excepción. La participación del Estado fue demostrada en ambos casos y fueron llevados a instancias internacionales, entre ellas la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); no obstante, las familias siguen sin conocer el destino de sus desaparecidos y no ha habido castigo a los culpables (Comité Cerezo México, 2018b).

Estos sucesos de terrorismo de Estado se ejecutan cuando un órgano autoritario asume una práctica definitiva, pues considera que la situación a la que se enfrenta no puede ser liquidada si no es por medio de una política de terror institucionalizado (Espinosa, 2011). Para este grupo de poder político, sólo de esa manera es posible recuperar el control del pueblo y la potestad de los recursos por los que éstos luchan. Los gobiernos del entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz y, posteriormente, de Luis Echeverría Álvarez fueron los que asesinaron, torturaron y desaparecieron a los pobladores y luchadores sociales; “fue el Estado” en combinación con los gobiernos locales y la vigilancia del gobierno norteamericano.

En 1994, Carlos Salinas de Gortari continuó con las reformas para la creación de una verdadera economía de mercado, accediendo a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), que conlleva las nuevas políticas neoliberales. Es en este contexto cuando irrumpe el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Meyer, 2006). En el periodo entre 1992 y 2000, la disidencia política perseguida y reprimida estaba constituida por los pueblos originarios.

La nueva oleada de desapariciones forzadas se dio en Veracruz, Chiapas e Hidalgo (Comité Cerezo México, 2018b), pero no sólo sobre la resistencia política, también desaparecieron mujeres, pobres e indígenas; aquellas que se encontraban en tal situación de triple vulnerabilidad, eran asesinadas y desaparecidas, feminicidios que tuvieron lugar entre 1992 y 2004. Según Radilla y Rangel (2012), el feminicidio, la trata de personas y el narcotráfico son las principales tendencias criminales; en cambio, la desaparición forzada, como terrorismo de Estado, se ocupa no sólo contra los disidentes sino que comienza a desplegarse contra la población entera.

La negación fehaciente de estos crímenes continuó en el periodo de transición del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN). La Comisión

⁴ Algunos testimonios de sobrevivientes, testigos y familiares de desaparecidos se pueden consultar con mayor detenimiento en el trabajo de Radilla y Rangel (2012), que contiene el relato de los escenarios en

torno a la *guerra sucia*, las circunstancias en las que ocurre la emergencia de grupos guerrilleros, así como la recuperación de estos testimonios orales, el estado de sitio, las detenciones, la intimidación y el estigma de haber participado en la guerrilla o sólo de tener la sospecha.

de la Verdad, esgrimida y aprobada en julio de 2001 por el presidente Vicente Fox (2000-2006), cuya labor era investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y la corrupción, nunca entró en funciones realmente. De acuerdo con este autor, Fox había negociado con el PRI una amnistía a los delincuentes del viejo régimen, es decir, no procesaría a los funcionarios del pasado, por lo que las injusticias cometidas en el movimiento del 68 y en la *guerra sucia* quedarían impunes⁵. Tampoco investigó los incipientes casos de feminicidios en Ciudad Juárez ni mucho menos los que habían resultado de la represión de los gobiernos contiguos. Ello significó la pérdida de una institución imprescindible para México que estaría encargada de la vigilancia de las propias autoridades, de enjuiciarlas, pero, sobre todo, de garantizar su no repetición. La Fiscalía Especial de Movimientos Sociales y Políticos contra Crímenes del Pasado (Femospp) naufragó antes de iniciar el sexenio de Felipe Calderón.

Coyuntura actual de la problemática: últimos dos gobiernos mexicanos

Durante la *Guerra contra el narcotráfico*, la criminalidad en las localidades creció a pasos agigantados, así como, a su vez, las cifras de homicidios y desaparecidos, quienes según Robledo (2016), se sospechaba que podían ser víctimas de trata de personas, tráfico de migrantes y reclutamiento del propio crimen organizado. Robledo subraya, en relación con la expansión de las víctimas de desaparición forzada, que “si tuviéramos que señalar un elemento en común [...] sería el tránsito de un móvil meramente político a uno de tipo económico, territorial y táctico que coincide con un modelo neoliberal intensificado en las últimas décadas” (2016: 213). Su planteamiento coincide con el de organizaciones defensoras de derechos humanos, como el Comité Cerezo México; el móvil de la problemática es actualmente más complicado que el señalamiento del aumento de la criminalidad y su poder, y ha dejado de ser meramente político, a razón del sistema económico imperante, en el que el tráfico de drogas tampoco queda excluido. En *Vivos los queremos: claves para entender la desaparición forzada en México*, se afirma que

⁵ Esta información fue obtenida por Aguayo de una conversación con Rubén Aguirre y Jorge Castañeda, quienes habían acompañado a Fox a dicha negociación (2015: 157).

La economía criminal como toda rama económica no está exenta de las leyes propias del capitalismo monopolista. Los carteles del narcotráfico son monopolios y la pelea descarnada entre ellos tiene que ver no sólo con el control de la producción y exportación de mercancías sino también de capitales. Los Estados, en la lucha tenaz por mantener sus respectivas hegemonías, necesitan no sólo controlar esta mercancía que les reditúa gran capital, sino también necesitan el control territorial desde donde se produce y de las redes de distribución que permitan generar un consumo masivo. La economía criminal es, así, uno de los pilares de la economía moderna mundial y, a su vez, uno de los pretextos *ad hoc* para justificar una serie de políticas gubernamentales, no encaminadas a la erradicación de las drogas, sino guiadas para garantizar el control de la población que, a su vez, permita intensificar la explotación de la mano de obra (Comité Cerezo México, 2018b: 72).

El crecimiento y la negociación del Estado con el crimen organizado, que representa la exterminación de los grupos que “estorban” en sus planes y el control de la población en su conjunto (Radilla y Rangel, 2012), se hace cada vez más explícita. Como se pudo documentar en *Ni vivos ni muertos*, de Mastrogiovanni (2014); en *La noche más triste*, de Illades (2015); y en *Horas eternas*, de Mónaco (2015), la operación de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa se llevó a cabo a través de la coordinación entre distintas fuerzas del Estado y el narcotráfico. “Círculo completo, solidaridad silenciosa, transferencia de sujetos y técnicas represoras; las relaciones entre gobierno y crimen organizado son más profundas que una vulgar corrupción. En verdad, el Estado es el maestro del crimen” (González, 2012: 91).

En el periodo que abarca el gobierno de Felipe Calderón hubo militarización, desplazamiento forzado, desapariciones, tortura y paramilitarización. Tamaulipas, Estado de México, Sinaloa, Monterrey, Jalisco, Guerrero y Michoacán son las entidades más golpeadas por la desaparición forzada. En el transcurso del sexenio, se hizo más visible el aumento de la violencia a nivel nacional y las cifras de delitos se multiplicaron. En Jalisco, se recrudeció el problema durante el gobierno del panista Emilio González Márquez (2007-2012), y casi al término, en 2011, existían 2,270 denuncias por desaparición. Cabral (CEPAD, 2017) relata un escenario de disputas por el territorio —entre el Cártel del Milenio, el Cártel Sinaloa y el emergente Cártel Jalisco Nueva Generación—, enfrentamientos entre

cárteles y el ejército, así como la constitución de frentes y movimientos sociales contra el despojo, defensores del territorio y defensores de derechos humanos.

Como el colectivo Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ) ha difundido, si bien es cierto que muchos cuerpos abandonados en la vía pública, hallados en fosas clandestinas y desaparecidos, son ocasionados por los enfrentamientos entre grupos, muchas otras víctimas, la gran mayoría, no tienen vinculación alguna con la delincuencia organizada (Nuño, 2015). Sin embargo, se insiste y se perpetúa la idea de que “algo hicieron” o que “andaban en malos pasos”. Este discurso difundido reiteradamente ha permitido la incompreensión de la problemática entre los mexicanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que ninguna persona, bajo ninguna circunstancia, debe ser sometida a tales actos, por lo que se debe tener claro que no existe justificación ante estos crímenes.

La estrategia nacional de seguridad impuesta por Calderón continuó durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, a pesar de la alternancia de PAN a PRI.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder, la violencia política no sólo no cesó, sino que fue extendiéndose y tornándose más frontal y directa. Se hizo mucho más evidente que la actuación de los cuerpos de seguridad, más que combatir al crimen, pretenden acallar el descontento social, además de desarticular la resistencia de las personas y las comunidades que se atreven a defender sus derechos. Este contexto de violencia sociopolítica tiene por objetivo controlar a la población para defender los intereses económicos que están en juego, y a esto se suma la represión que busca, además, la normalización y el que se vuelvan costumbre los abusos del poder del Estado (Correa et al., 2017: 32).

Según la cita anterior, durante el gobierno de Peña Nieto se evidenció el uso del aparato del Estado para el beneficio de grupos oligárquicos nacionales e internacionales, así como su colusión con el crimen organizado. Los autores que colaboran en *Modelo de acompañamiento psicosocial Aluna* (Correa et al., 2017) discuten que el desarrollo económico en el país, inmerso en el neoliberalismo más salvaje, se sustenta a partir de la actuación de diversos actores, entre ellos, los consorcios transnacionales que son reiteradamente respaldados por las autoridades federales para realizar las actividades de producción económica de su interés. La producción precisa dos marcos generales

de acción: el de la economía legal y el de la ilegal. Las legales, como su nombre lo señala, operan dentro de la ley para producir bienes y servicios, mientras que las ilegales, como el tráfico de personas y la venta de armas y drogas, son llevadas a cabo por el crimen organizado, siempre a través de la aquiescencia, acción u omisión del Estado (Comité Cerezo México, 2018b).

Asimismo, hay un despliegue de estrategias que garantizan que las prácticas inminentes de despojo continúen (Correa et al., 2017). Bajo esta lógica actúa la contención de la disidencia política, mientras aparecen nuevos movimientos sociales y así sucesiva y cíclicamente:

El Estado en México despliega el poder ejecutivo para la implementación de la estrategia político-militar por medio de la cual se ejercerá la violencia sociopolítica y la represión política contra la disidencia y los movimientos sociales. Al mismo tiempo, utiliza el poder legislativo para modificar leyes e imponer reformas que faciliten la implementación de los intereses económicos a los que responde y, por otro lado, aprueba leyes que den mayor poder a los militares y que legalicen sus actos contra la población civil. La instauración de la impunidad desde la obstrucción para impartir justicia y el castigo a los responsables de crímenes y de actos de corrupción y violencia (Correa et al., 2017: 33).

En términos muy generales, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se caracterizó por la continuidad de la represión política, por la consolidación de las reformas estructurales que habían estado implementándose desde sexenios anteriores y por una crisis de credibilidad ante la sociedad. El enemigo interno en distintos momentos de su gobierno ha sido el magisterio, la sociedad civil organizada, periodistas, defensores de derechos humanos y estudiantes. Como lo ilustra la siguiente cita del Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”:

La aprobación de las llamadas “reformas estructurales”, tales como la Reforma Energética, Reforma Laboral, Reforma al Sistema de Salud, Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión, Reforma Educativa, entre otras, ha generado mayor descontento popular y una serie de movilizaciones por parte de los sectores mayormente afectados, ya que violan los derechos a la salud, la vivienda, la educación y la tierra, así como los derechos laborales, por sólo mencionar algunos (CFDDHE, 2017: 20).

En el sexenio de Peña Nieto ocurrió la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos, donde, de acuerdo con el portal *Ayotzinapa: Una cartografía de la violencia*⁶, cada movimiento de los actores involucrados fue monitoreado por las autoridades; cientos de eventos tuvieron lugar esa noche, la gráfica de la plataforma muestra el nivel de colusión y coordinación entre diversas agencias del Estado. Hoy se puede afirmar, gracias a las diversas fuentes bibliográficas, testimoniales y documentales —muchas de las cuales se consultaron para esta investigación—, que no hay duda de la participación material e intelectual del Estado mexicano. Sumado a las negaciones posteriores y a las omisiones, se tiene un caso de desaparición forzada que hace visible la crisis de derechos humanos en México (Comité Cerezo México, 2018b).

La versión oficial del Estado sobre los hechos, dada a conocer el 7 de noviembre del mismo año a través del entonces procurador de la República, Jesús Murillo Karam, es que miembros del Cártel Guerreros Unidos detuvieron, asesinaron e incineraron los cuerpos de los estudiantes en el basurero de Cocula, para después tirar los pocos restos que quedaban al río. La llamada *verdad histórica* presentó una serie de pruebas científicamente imposibles (GIEI, 2016). La investigación del GIEI se desarrolló de manera simultánea a la de las autoridades, pues hubo una fuerte presión nacional e internacional⁷ para esclarecer lo sucedido y para dar con el paradero de los estudiantes. El segundo informe del grupo de expertos concluye con el señalamiento de la responsabilidad del Estado, desmiente la verdad histórica y subraya graves irregularidades y carencias en la investigación oficial llevada a cabo por la Procuraduría General de la República (Rivera, 2018).

Así, en México muchas violaciones a los derechos humanos han prevalecido durante los últimos dos gobiernos, y aunque con Peña Nieto se agudizó la desaparición forzada, el problema, como se ha revisado, proviene desde hace

⁶ El proyecto *Ayotzinapa: Una cartografía de la violencia*, surge a partir de la colaboración entre Forensic Architecture, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), quienes hicieron una plataforma interactiva donde es posible mapear los acontecimientos de la noche de Iguala, los cuales fueron reconstruidos a través de videos, testimonios, fotografías, registros telefónicos y el trabajo del GIEI. La plataforma puede consultarse a través del siguiente hipervínculo <<http://www.plataforma-ayotzinapa.org/>> (consultado el 12 de septiembre de 2018).

⁷ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los representantes legales de las víctimas y sus familias hicieron un llamado a constituir una investigación que ayudara a la del gobierno mexicano, pero que, a la vez, fuera independiente (Rivera, 2018).

al menos cinco décadas atrás. Sucesos como Tlatelolco —2 de octubre, 1968—, Ayotzinapa —26 de septiembre, 2014— y los tres estudiantes de cine de Guadalajara —19 de marzo, 2018—, se convirtieron en episodios visibles, pero claramente no son los únicos. Según una nota de *El Milenio*⁸, Peña Nieto comenzó su gobierno con una cifra de 26,121 personas desaparecidas y que, teniendo en cuenta el dato de FEDEFAM, el cual corresponde con el conteo del RENPED (37,435), se sumaron durante este sexenio 11,314 casos (43% de aumento que el anterior). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México muestra que desde 2007 hasta abril de 2018 las entidades más golpeadas fueron Tamaulipas (6,131), Estado de México (3,918), Jalisco (3,388), Sinaloa (3,042) y Nuevo León (2,919), seguidas por Sonora (2,169), Puebla (2,073), Guerrero (1,807), Coahuila (1,779), Michoacán (1,269), Baja California (1,050), Ciudad de México (797), Veracruz (731), Guanajuato (621), Colima (595), Zacatecas (515), Durango (424), Querétaro (285) y Morelos (259). De acuerdo con la CNDH, el número de quejas de violaciones contra los derechos humanos en 2015 aumentó de 8,455 a 18,445 expedientes, es decir, se sumaron 9,980, 18% más respecto al sexenio de Calderón (CFDDHE, 2017).

Las estadísticas tomadas de fuentes públicas, como informes de organismos gubernamentales, nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y notas periodísticas, muestran la ocurrencia de la problemática a nivel nacional; sin embargo, estos incluyen diferentes tipos de desaparición: 1) Desapariciones voluntarias, 2) Desapariciones debido a accidentes, desastres o conflictos, 3) Desapariciones debido a crímenes comunes y 4) Desapariciones forzadas (Comité Cerezo México, 2018b).

Las desapariciones por accidente son, hasta cierto punto, más fáciles de ubicar porque ocurren en contextos de catástrofes localizadas, mientras que las forzadas son un tanto más complicadas de identificar y de cuantificar de manera veraz con mecanismos oficiales, dado que hay una fuerte negación de las autoridades para proceder como lo que son. Debido a este sesgo, para esclarecerlas es indispensable entender que aunque la privación de la libertad puede tomar muchas formas, como un secuestro cometido por particulares por razones de venganza, intimidación o cobro de rescate, si la detención es cometida por cualquier funcionario, sector, nivel gubernamental o policías, militares

⁸ Nota periodística disponible en <<http://www.milenio.com/policia/pena-11-mil-desaparecidos-calderon-snsp>> (consultada el 16 de octubre de 2018).

o particulares que actúan con autorización de los primeros, es, sin duda, una desaparición categorizada como forzada (Comité Cerezo México, 2018b). Una respuesta común de las autoridades es negar las que ocurren de manera forzada e insistir en que son voluntarias, como lo ilustran las aseveraciones: “se fue con el novio” o “debe andar con los amigos, ya aparecerá”, como se evidencia en CEPAD (2017) y Fundar (2018).

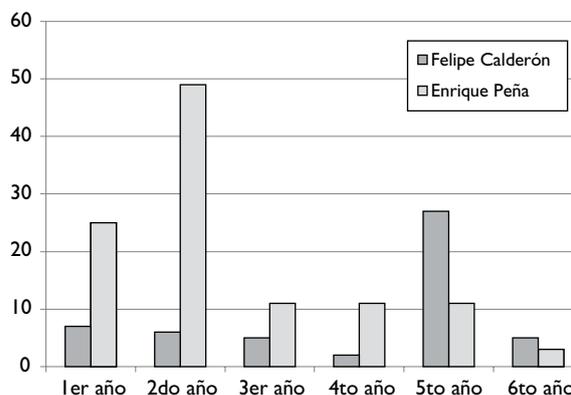
Comúnmente, las cifras más cercanas a los hechos suelen ser las que se obtienen por medios no gubernamentales, pues las organizaciones son quienes hacen el trabajo de recuperar las denuncias y de, muchos casos, acompañar a los familiares de víctimas en el proceso jurídico, en el de derechos humanos o brindar atención psicosocial. Asimismo, a través de un seguimiento, pueden apoyar el testimonio de las víctimas y confirmar que son desapariciones forzadas. Los criterios que utilizan tienen una fuerte relación con el análisis del contexto y en construir un registro de lo que sucedió; la documentación da cuenta de qué, cómo, cuándo, dónde y quién(es) participaron en la desaparición, información que brindan testigos, fotos, videos y los mismos familiares. Como sucedió en los casos de Rosendo Radilla y Epifanio Avilés, desaparecidos en la década de los setenta en Guerrero, la documentación permitió demostrar la culpabilidad del Estado y exigir justicia a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Comité Cerezo México, 2018a y 2018b).

Asimismo, el criterio más fehaciente que confirma el estatus de *forzada* es que las víctimas participaran en algún movimiento social, que sean defensores de derechos humanos, de los pueblos, del territorio, periodistas que cubrían determinadas notas o dirigentes de organizaciones populares (Comité Cerezo México, 2018a; Red TDT, 2017), porque, como se ha mencionado, el objetivo central, a pesar de la generalización de la problemática, es, y continúa siendo, la eliminación de la disidencia política, como puede revisarse en los informes del Comité Cerezo México (2018a, 2018b y 2018c), donde aparecen específicamente las desapariciones de defensores de derechos humanos.

En una comparación entre los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, puede apreciarse el clímax del fenómeno⁹.

⁹ La gráfica fue construida en relación con los datos de los informes: *10 años de desaparición forzada por motivos políticos en México 2006-2016* (CFDDHE, 2017) para los datos de 2016-2012 y *Defender los derechos humanos en México: El sexenio de la impunidad* (Comité Cerezo México, 2018a) para los datos de 2012-2018.

Grafica I
Ocurrencia de desaparición forzada entre sexenios 2006-2012 y 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CFDDHE, 2017 y Comité Cerezo México, 2018a.

Se observa que en 2011, el quinto año de gobierno de Calderón, se documentaron el mayor número de desapariciones forzadas (56 personas, 33%), mientras que en el de Peña fueron víctimas entre el segundo y el tercer año (110 personas, 56%), la mayoría (85%) hombres de mediana edad. Durante el sexenio de Calderón, aún se desconoce el paradero de 61%, mientras que 8% están presos, 13% fueron liberados con indicios de tortura y 18% se encontraron ejecutados extrajudicialmente (Comité Cerezo México, 2018a).

Los avances para prevenir y atender a las víctimas son producto de las organizaciones y de las movilizaciones. Gracias a la presión hacia las autoridades, se consiguió el 16 de enero de 2018 la entrada en vigor de la Ley contra la Desaparición, aunque los vacíos de ésta sean enormes; la iniciativa de ley fue promovida por 274 organizaciones de la sociedad civil.

El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México está compuesto por 35 grupos de familiares a nivel nacional y 40 organizaciones de la sociedad civil (Radilla y Rangel, 2012). Entre muchos otros, la emergencia sienta las bases para la creación del Comité de Familiares y Amigos de Secuestrados y Desaparecidos en Guerrero, el Comité de Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada, la Organización Siempre Vivos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos, el Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Chihuahua. En suma, son 274 organizaciones las que conformaron la iniciativa de ley

para proteger a las víctimas y familiares, presentándose alrededor de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, que entregó la iniciativa de ley junto con un informe detallado del contexto actual, del marco jurídico general en México y su ponderación ante los derechos suscritos en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, finalizando con sus recomendaciones al Estado mexicano¹⁰.

Ante la necesidad de respuestas, los familiares y las organizaciones se han lanzado a construir sus propias formas de rastrear el paradero de sus seres queridos. Además, existe una feminización de las búsquedas, como sucede en las numerosas brigadas de búsqueda de personas desaparecidas en Veracruz: “Te buscaré hasta encontrarte” y “Las rastreadoras”, en Sinaloa; ambas agrupaciones son ejemplo de que las madres, las esposas y las hijas encabezan la labor de indagar en terrenos y lugares donde se sospeche hay fosas clandestinas (no es una generalización, pero sí predominan). Acciones que aparecen ante el desánimo y el pensamiento de que quizá sus familiares no estén vivos. Pero, ¿qué implica que el Estado no esté presente en esos hallazgos y que se deslinde de esa responsabilidad? El Comité Cerezo México (2018b) subraya que muchos problemas se desencadenan al permitir que se exhumen restos humanos sin el debido proceso jurídico y de levantamiento, lo que tiende a destruir las evidencias, re-victimizar a las familias y, finalmente, estropear las oportunidades de identificación de los restos.

A manera de conclusión

Defender los derechos de las víctimas: verdad, justicia, memoria y reparación integral del daño

En la transmisión de la audiencia pública *México. Desaparición forzada e impunidad*, del 154 periodo de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realizada a petición de familiares de desaparecidos y organizaciones sociales, el señor Gabino Gómez, del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas en Chihuahua, organización que acompaña a familiares de desaparecidos en este estado, señaló contundentemente:

¹⁰ El informe de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada (2014) es un documento importante si se desea revisar las peticiones que las organizaciones y las víctimas hacen al Estado, así como el marco jurídico dentro del cual la ley contra la desaparición forzada debiera concretarse.

Hay infiltración de los cuerpos policíacos con el crimen organizado. ¿Cómo explicarnos que los delincuentes se enteren de inmediato cuando las personas acuden a la fiscalía? ¿Cómo explicarnos que se entreguen pruebas y las pierdan? ¿Cómo explicar que se lleve a las personas en presencia o con la participación de policías? Por las deficiencias y carencias de la práctica, es imposible lograr tanto la condena de los responsables como la búsqueda eficaz de las personas desaparecidas (CIDH, 2015).

En la audiencia se presentaron tres familiares de desaparecidos y un par de integrantes de organizaciones de la sociedad civil, que expusieron sus casos e hicieron algunas peticiones a los tres representantes del gobierno del Estado que se encontraban en la sala. Enfatizaron que se debe asegurar la impartición de justicia y castigo a los culpables, la creación y depuración de una base de datos confiable, la prevención de la problemática, la atención a víctimas y acceso a la verdad y, por supuesto, la búsqueda inmediata de los desaparecidos. Los planes de búsqueda o estrategias del Estado deben ser continuamente socializados con las víctimas, pues uno de los reclamos que hacen las esposas, los hijos y las madres de desaparecidos es que el acceso a la información por parte de las autoridades estatales y federales es escaso, en ocasiones deshumanizado.

La política represiva, parafraseando a Correa (Aluna, 2017), no se cura, es difícil borrarla porque va directo a una piel invisible. Enmarcados los sucesos dentro de un escenario internacional, nacional y local, es pertinente llegar a una caracterización del Estado mexicano donde prevalece la corrupción, la violación a los derechos humanos, el despojo, la intimidación, la represión, el terrorismo y la impunidad, desde al menos 50 años (Radilla y Rangel, 2012; Rangel y Sánchez, 2015). Las desapariciones forzadas tienen una lógica transdimensional, sirven para ocultar las cifras de violencia criminal, política e institucional; exhiben los niveles de violencia que coexisten en una zona geográfica y bajo una misma tutela; tienen una razón de ser económica y, al mismo tiempo, revelan el continuo y persistente control hacia ciertos grupos de la población, sujetos víctimas de discriminación y aniquilamiento.

Los perpetradores de desaparición forzada persiguen, hostigan y acorralan a sus víctimas y operan bajo comisión, omisión y aquiescencia del Estado (Comité Cerezo México, 2018a y 2018b). Resulta difícil asociar los motivos de Estado, actuantes a través de las fuerzas federales, estatales y municipales, y en contubernio con los grupos del crimen organizado. Sin embargo, se parte de la premisa de que en

el orden político, económico y social predominante en la esfera internacional impera la dominación, la disputa por los recursos y la acumulación de capital de diversos tipos. ¿Cómo puede nombrarse a esto? ¿Estado fallido, narco-estado, terrorismo de Estado? Para algunos colectivos como FEDEFAM y el Comité Cerezo (2018b), la denominación *narco-estado* supondría que prevalece el crimen organizado sobre la intención del gobierno mismo y que, de acuerdo con esta posición de subordinación, su responsabilidad ante los crímenes sería menor. Algo parecido sucede con *Estado fallido*, el cual referiría a que éste no ha podido enfrentar eficazmente los problemas emergentes, que ha elegido estrategias incorrectas o que a pesar de los esfuerzos no ha podido dar solución a la violencia desatada por el crimen organizado, la corrupción y la inseguridad, y, por último, que no ha podido proteger y resguardar el bien común y garantizar el Estado de derecho (Torres, 2009).

Es fundamental que la sociedad mexicana conciba la responsabilidad del Estado ante estas graves violaciones a los derechos humanos que han sido cometidas desde los años sesenta y que han ido en aumento a partir del gobierno de Calderón. Nombrarlo como lo que es, *terrorismo de Estado*, dificulta que caiga en el olvido; además, la violación continua hasta que se encuentren los desaparecidos, por lo que es indispensable seguir con las demandas de justicia, verdad, castigo a los responsables y reparación integral del daño como derechos de las víctimas. Esto implica la participación del pueblo para frenar el problema, a través de las herramientas que se tengan disponibles, ya sea capacitación jurídica, en derechos humanos, conocimiento de los procesos, difusión de las causas y los efectos, sensibilización, cooperación y apoyo a las víctimas.

El tema, como se ha subrayado, plantea una serie de violencias que comprometen a los niveles de impartición de justicia. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al no reconocer la categoría *desaparición forzada* en todos los estados de la República ni establecer sanciones y penas adecuadas, cometen continuas y graves violaciones al estado de derecho y a los derechos humanos (CFDDHE, 2017), situación que hace imposible la creación de medidas de no repetición. Además, la desaparición forzada plantea una revictimización continua, tanto del sujeto desaparecido como de sus familiares, pues tanto las fiscalías como los procedimientos del levantamiento de la denuncia hasta el registro de evidencias, hechos y pruebas, presentan fallas de diversa índole (GIEI, 2006), completando el cuadro de violaciones a los siguientes derechos humanos: derecho a la dignidad humana, a la vida, al reconocimiento de la perso-

nalidad jurídica, a la identidad, a la integridad personal, y el derecho de una persona a no ser sometida a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (CEPAL, 2019).

En México, se enlistan elementos que actúan en contra de su posible solución: hay una negación de la información, incluso, de los hechos, un deslinde de responsabilidades y un sinfín de omisiones (Rivera, 2018). No es posible llegar a la verdad y a la justicia si en principio no se realizan debidamente las investigaciones, anotación que se hizo en el *Foro de Tortura y Desaparición Forzada y Cometida por Particulares en México* (2016)¹¹ y en trabajos que se dieron a la tarea de escuchar los testimonios de familiares, como en la tesis de Mejía (2015), la investigación de Sánchez (et al., 2017) y la del CEPAD (2017).

Zárate y López (2016) reflejan en su estudio sobre la violencia en Tamaulipas que el estado es líder en desapariciones y que únicamente 27% de ellos son reportados en cifras oficiales. Además de presentar los mayores índices de violaciones a los derechos humanos, es deficiente la procuración de justicia. La guerra entre cárteles y contra el narcotráfico no sólo incrementó los homicidios, sino que propició el descuido de la prevención y la atención a las víctimas. Su investigación acentúa que los gobiernos de ambos lados de la frontera han sido corruptos, facilitando la proliferación de actividades ilegales y el aumento de los grupos del crimen organizado, y promoviendo así una transgresión normalizada. Para Zárate y López (2016), Estados Unidos es gran parte del problema porque los consumidores terminan financiando a los cárteles mexicanos; el país provee a México de armas y sus bancos ayudan a lavar el dinero. Al mismo tiempo, las autoridades mexicanas lo permiten y sacan provecho de las negociaciones. Este ejemplo del clima de violencia en Tamaulipas permitirá entender mejor las categorías de los derechos de las víctimas: verdad, justicia, memoria y reparación integral. Para explicarlas, la presente investigación se apoya fundamentalmente en el trabajo del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, del Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos (2009) y en los contenidos de la 9ª Escuela General de Derechos Humanos impartida por el Comité Cerezo México en 2018 en la Ciudad de México.

El derecho a la verdad, reconocido en 2006, consiste en aclarar cómo, cuándo y por qué sucedieron los hechos, en detallar sus causas y el entramado de lógicas que los favorecieron o los encubrieron. Significa permitirles saber

¹¹ El foro se celebró en la Universidad del Claustro del Sor Juana el 21 y 22 de junio de 2016. Fue organizado en colaboración con la Red TDT.

a las familias qué fue lo que pasó, quiénes son los perpetradores y, en su caso, de qué forma se beneficiaron con los crímenes. Este derecho incluye, además, el esclarecimiento de dónde están o qué fue de ellos.

Evidenciar lo sucedido les permitirá a las víctimas retomar el mundo social como “suyo”, volver, poco a poco, a creer en los demás como seres humanos. Recuperar el poder que les fue negado en el espacio de la violencia y, en especial, *resignificarse y reconstruirse* como ser humanos (Vargas, 2008: 20).

El derecho a la justicia, reconocido en 2005, se refiere a que haya una investigación seria, exhaustiva e imparcial, que se encuentre a los culpables tanto materiales como intelectuales, que se les juzgue y que su sanción sea proporcional a los crímenes. Asimismo, el Estado debe garantizar la aparición de las víctimas directas, la integridad de los familiares, representantes y testigos; respetar los procesos, orientar y facilitar asistencia apropiada, y no obstaculizar que las víctimas secundarias, una vez agotados los procedimientos internos, se acerquen a instancias internacionales.

El derecho a la memoria, reconocido en 2006, radica en que una vez que se creen comisiones de la verdad, se explique lo sucedido y se señale a los responsables, entonces se pueda recordar a las víctimas a través de eventos, libros, objetos o monumentos simbólicos; “la memoria es el mecanismo idóneo para conservar o reconstruir la historia de la represión desatada por el poder para impedir la determinación de los mismos” (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos, 2009: 9).

Finalmente, el derecho a la reparación integral, aprobado en 2010, intenta, en la medida de lo posible, restituir, compensar, asistir y aliviar el daño infringido, sufrimientos y consecuencias derivadas del acto de desaparición. Como su nombre lo señala, la idea es que, a través de un conjunto de acciones: restitución, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición, las víctimas puedan seguir adelante. Las garantías de no repetición son muy importantes porque aluden a poner al descubierto las lógicas que favorecen la sistemática violación a derechos humanos en México y en otros países de Latinoamérica —a nivel local, municipal y nacional—. Significa que una vez ubicadas, el siguiente paso es desmontar esas estructuras de poder que permiten que cientos de atrocidades se sigan cometiendo. Como se expone en Rivera (2018), el trato que se le da a los familiares apunta a una revictimización que pareciera no

terminar. Es indispensable buscar estrategias restaurativas y reparadoras, como se enfatizó durante el *Foro de Tortura y Desaparición Forzada y Cometida por Particulares en México* (2016), que no sean sólo producto de organizaciones y de las propias familias, sino que el Estado se comprometa a cumplirlas.

La situación de Tamaulipas (Zárata y López, 2016) y los contextos que se describen en *El desamparo* (Sánchez et al., 2017) rebasan los límites de criminalidad que hoy en día están siendo alcanzados por el Estado de México, la entidad de los feminicidios. Ante la ausencia de voluntad política, el único apoyo es el de las organizaciones y el de la unión de las propias víctimas con apoyo y solidaridad de la sociedad en su conjunto. El acercamiento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una de las vías a las que más recurren, aunque eso tampoco es garantía de que sus casos sean aprobados; las familias se enfrentan a un arduo proceso de documentación —la construcción de expedientes robustos que los respalden de la mejor manera posible—, a procesos jurídicos y burocráticos interminables, a estigmatizaciones y a malos tratos (Comité Cerezo México, 2018a y 2018b).

Los derechos de las víctimas, como queda implícito, son inseparables; no es posible tener justicia si no hay verdad, y si no hay reparación del daño tampoco hay justicia ni medidas de no repetición. El Alto Comisionado de Naciones Unidas presentó en la CNDH (2015) una serie de recomendaciones para el Estado mexicano en materia de violaciones de derechos, e imputó a la desaparición forzada como un delito continuado. A continuación se enlistan a manera de síntesis:

- Régimen internacional de protección
- Reconocimiento de la competencia del Comité Contra la Desaparición Forzada
- Marco legislativo: 1. Tipificación de la desaparición forzada, 2. Ley sobre desapariciones y 3. Implementación de las reformas constitucionales
- Situación legal de las personas desaparecidas y de sus allegados
- Mejorar al Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPED), a la búsqueda de personas y a la investigación de los casos.
- Protección y apoyo a las familias que denuncian, participan o defienden casos
- Desapariciones de migrantes, de mujeres, de niñas y niños
- Desapariciones forzadas durante la *guerra sucia*

- Formación y capacitación
- Reformas a las fuerzas de seguridad
- Derechos de las víctimas (verdad y reparación –incluyen a la memoria–)

Hasta la fecha, las recomendaciones no han tenido el impacto deseado para el Estado mexicano, pero sentaron un precedente de su emisión, lo que permitió llevar el problema a cortes internacionales (GIEI, 2016; Aluna, 2017; CFDDHE, 2017; Rivera, 2018; Comité Cerezo México, 2018a y 2018b). La exigencia y el reclamo de los manifestantes continúan; la sociedad mexicana está en espera del cumplimiento de la reparación integral, la memoria, la verdad y la justicia.

Referencias

- Aguayo, S. (2015). *De Tlatelolco a Ayotzinapa. Las violencias del Estado*. México: Ediciones Proceso.
- Aluna (2017). “Presentación del libro *Modelo de acompañamiento psicosocial Aluna*”. En la Casa del Poeta en México, el 7 abril de 2017. Disponible en <https://www.facebook.com/pg/alunapsicosocial/videos/?ref=page_internal> (consultado el 12 de abril de 2017).
- Bianco, A. (2004). “Argentine, escadrons de la mort: L’école française”. *Risal INFO*, Francia. Disponible en <http://risal.collectifs.net/article.php?id_article=1153> (consultado el 27 de septiembre de 2018).
- Bolado, M. C. (2010). “1968”. *Once TV*, México. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=r4c-QrqywdQ&t=0s&index=16&list=PLgI6DKIVT6ED_rzwjYeepWnZXsV9ANt_3> (consultado el 1° de octubre de 2018).
- Calloni, S. (1994) “Los archivos del horror del Operativo Cóndor”. *Equipo Nizkor y Derechos Human Rights*, Madrid. Disponible en <<http://www.derechos.org/nizkor/doc/condor/calloni.html>> (consultado el 27 de septiembre de 2018).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). “Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas”. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf> (consultado el 3 de enero de 2019).
- Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada (2014). “Informe Desaparición Forzada en contra de Defensores de Derechos Humanos”. Comité Cerezo México, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”. Disponible en <<https://www.comitecerezo.org/spip.php?article1793&lang=es>> (consultado el 13 de marzo de 2016).
- CEPAD (2017). *Frente a la desaparición forzada y la desaparición por particulares en Jalisco: La lucha por la verdad y la justicia*. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C., Guadalajara, Jalisco, México.
- CEPAD (2019). *Incineraciones de cuerpos no identificados en Jalisco. Crímenes sin justicia*. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C., México.
- CIDH (2015). “México: Desaparición forzada e impunidad”, audiencia pública del 154 periodo de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, celebrada el 20 de marzo de 2015. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=a7-D97skKEU>> (consultado el 9 de agosto de 2017).
- CFDDHE (2017). *10 años de desaparición forzada por motivos políticos en México. Informe de 2006 al 2016*. Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos Hasta Encontrarlos, México.
- CNDH (2015). *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*. Oficina del Alto Comisionado en México, México.
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos (2009). ¿Cuál verdad, cuál justicia, cuál reparación?, en el marco del Programa de Formación y Fortalecimiento Organizativo de las Víctimas en los Departamentos de Atlántico y Norte de Santander, Grafito y Pizarra, Colombia.
- Comité Cerezo México (2018a). *Defender los derechos humanos en México: El sexenio de la impunidad*, informe junio 2017-mayo 2018, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos A.C. (ACUDEH). Comité Cerezo México y Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, México.
- Comité Cerezo México (2018b). *Vivos los queremos. Claves para entender la desaparición forzada en México*. México: Editorial Viandante.
- Comité Cerezo México (2018c). “Informe: 184 personas defensoras de DH ejecutadas extrajudicialmente en el sexenio de Enrique Peña Nieto (01/12/2012- 30/11/2018)”. *Portal Comité Cerezo México*. Disponible en <<https://comitecerezo.org/spip.php?article3183&lang=es>> (consultado el 28 de diciembre de 2018).

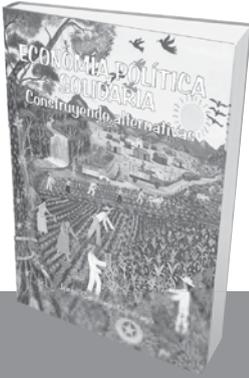
- Correa, G. C.; Espinosa, G. L. A.; Bermúdez, J. D.; Hertkorn, S.; Souza, C. L.; Peralta, R. L. e Isaza, P. M. (2017). *Modelo de acompañamiento psicosocial Aluna*. México: Impresiones El recipiente.
- Cuya, E. (1996). *La "Operación Cóndor": El Terrorismo de Estado de Alcance Transnacional*. KO'AGA ROÑETA, Serie VII. Disponible en <<http://www.derechos.org/koaga/vii/2/cuya.html>> (consultado el 27 de septiembre de 2018).
- Espinosa, J. A. (2011). " 'Vivos se los llevaron'. Las desapariciones forzadas en la guerra sucia en México (1974-1978)". Tesis de licenciatura en Historia. Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Fundar (2018). *Yo sólo quería que amaneciera. Informe de impactos psicosociales del caso Ayotzinapa*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. Disponible en <<http://ayotzinapa.fundar.org.mx/wp-content/documentos/DocAyotziFINAL.pdf>> (consultado el 18 de marzo de 2018).
- Giraldo, J. (1993). "Solamente los Estados pueden violar los derechos humanos". Colombia. Disponible en <http://www.javiergiraldo.org/IMG/pdf/Solo_los_Estados_violan_los_Derechos_Humanos.pdf> (consultado el 10 de octubre de 2018).
- GIEI (2016). *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*. Ciudad de México.
- González, V. R. (2012). *Historia de la desaparición*. México: Terracota.
- Huhle, R. (s/f). "Noche y niebla: Mito y significado". *Desapariciones forzadas de niños en Europa*. Archivo del Museo de la Memoria. Disponible en <<http://www.archivomuseodelamemoria.cl/uploads/2/7/278925/00000544000002000001.pdf>> (consultado el 24 de septiembre de 2018).
- Illades, E. (2015). *La noche más triste: la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa*. México: Grijalbo.
- Leal Buitrago, F. (2003). "La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales*, (15): 74-87.
- López y Rivas, G. (2015). "Paramilitarismo y contrainsurgencia en México, una historia necesaria". *Blog electrónico Telesur*. Disponible en <<http://www.telesurtv.net/bloggers/Paramilitarismo-y-contrainsurgencia-en-Mexico-una-historia-necesaria---20150825-0002.html>> (consultado el 15 de agosto de 2018).
- Mastrogiovanni, F. (2014) *Ni vivos ni muertos: La desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México: Grijalbo.
- Mejía, J. M. P. (2015). "La entrevista a familiares, herramienta de la antropología forense en el marco de la desaparición forzada de personas". Tesis de licenciatura en Antropología Física. Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Mendoza, C. (2002). "Tlatelolco, las claves de la masacre. México 1968". *DEMOS*, Canal seis de julio A.C., México. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=11Q67ckeEO0&index=12&list=PLgl6DKIVT6ED_rzwjYeepWnZXsV9ANt_3&t=2545s> (consultado el 1° de octubre de 2018).
- Meyer, L. (2006). "De la estabilidad al cambio". *Historia general de México (885-943)*. México: El Colegio de México.
- Miguel, L. K (2019). "Marchas por la ausencia y la presencia: protesta, dimensión emocional compleja y semiótica de la desaparición forzada en México". Tesis doctoral. Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Millaret, L. E. (2013). *La calificación de secuestro de menores durante el Franquismo como crimen contra la humanidad y la lucha contra su impunidad en el Estado español*. Memorias del Máster de Estudios Internacionales, España. Disponible en <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/55666/1/Millaret_Lores_Eulalia.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2018).
- Moniz, B. L. A. (2016). "Fidel Castro, la revolución cubana y América Latina". *América Latina en Movimiento*. Disponible en <<https://www.alainet.org/es/articulo/181993>> (consultado el 4 de abril de 2018).
- Nercesian, I. (2012). "Ideas, pensamiento y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los cincuenta y los sesenta". *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)*, 19, Santiago del Estero, Argentina: 393-415. Disponible en <<http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/n19/n19a26.pdf>> (consultado el 4 de abril de 2018).
- Nieto, J. (2008) "La desaparición forzada de personas en México". *Congreso virtual interinstitucional: Los grandes problemas nacionales*. Centro de Documentación, Información y Análisis (SEDIA), Servicio de Investigación y Análisis (SIA) de la Cámara de Diputados y Centro de Estudios Parlamentarios (CEP) de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), septiembre. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/>

- redipal/CVI-39-08.pdf> (consultado el 5 de septiembre de 2011).
- Nuño, A. (2015). “Crece número de desaparecidos en Jalisco”. *NTR Guadalajara*. Disponible en <http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=3338> (consultado el 13 de octubre de 2018).
- Radilla, M. A. y Rangel, L. C. (coords.) (2012). *Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México*. Guerrero, México: Universidad Autónoma de Guerrero/Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en México (AFADEM).
- Rangel, L. C. y Sánchez, S. E. (2015). *México en los setenta. ¿Guerra Sucia o Terrorismo de Estado? Hacia una política de la memoria*. Chilpancingo, México: Itaca/Universidad Autónoma de Guerrero.
- Red TDT (2017). *La esperanza no se agota. Situación de las personas defensoras de derechos humanos durante la presidencia de Enrique Peña Nieto*. Ciudad de México.
- Rivera, H. R. D. (2018). “Escrutinio internacional y acompañamiento de las víctimas de Ayotzinapa: Una lectura de los informes del GIEI”. *Middle Atlantic Review of Latin America Studies*, 2(1): 8-30.
- Robledo, S. C. (2016). “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55: 93-114. Quito, Ecuador.
- Rodríguez, R. G. J. (2018). “Cuerpo ausente y desaparición forzada. Una propuesta teórica desde la antropología física”. Tesis de maestría, Posgrado en Antropología Física. Escuela Nacional de Antropología e Historia, Ciudad de México.
- Ruiz, P. (2015). “Apuntes sobre la Escuela de las Américas”. *Revista Rebelión*, Tribunal Ético a Estados Unidos y a la Unión Europea, Buenos Aires, Argentina. Disponible en <<http://www.rebelion.org/docs/204070.pdf>> (consultado el 7 de noviembre de 2017).
- Sánchez, D. D.; Pérez, A. M. y Dayán, A. J. (2017). *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011)*. México: Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.
- Torres, G. J. (2009). “¿Es México un Estado fallido?”. *Revista Mexicana de Derecho*, 11: 3-28. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/11/cnt/cnt1.pdf>> (consultado el 27 de enero de 2018).
- Tort, G. (2005). “La guerrilla y la esperanza: Lucio Cabañas”. México: Conaculta/UNAM. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=u_cjudvX2DQ> (consultado el 29 de octubre de 2017).
- Vargas, K. (2008). “Condicionantes sociales que favorecen el espacio de violencia”. *Praxis*, 62: 9-41, julio-diciembre.
- Zárate, R. A. y López, L. A. (2016). “Estudio sobre la violencia en Tamaulipas: diagnóstico y acciones de respuesta”. *Seminario sobre Violencia y Paz*, documento de la Conferencia Mexicana sobre Violencia y Paz desde lo Local, El Colegio de México, 20-22 de junio. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/311638539_Estudio_sobre_la_violencia_en_Tamaulipas_diagnostico_y_acciones_de_respuesta> (consultado el 4 de diciembre de 2018).

Novedad Ediciones Eón:

Economía política solidaria. Construyendo alternativas

Jorge Santiago Santiago







NOVEDADES

Ediciones Eón / Universidad Autónoma de Guerrero



PFCE

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico

Alan García Huitrón*
Emilio Daniel Cunjama López**

El problema de la desaparición forzada en México sigue siendo un tema de realidades a medias, de cifras heterogéneas entre instituciones y organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Un tema, por inverosímil que parezca, que pasa desapercibido para la mayoría de las personas.

Introducción

Las sociedades contemporáneas, denominadas modernas o posmodernas, presentan un sinnúmero de grandes problemas políticos, sociales, culturales y económicos. Uno de los de mayor importancia está relacionado con el conflicto, con la violencia ya sea delictiva (positivada en una norma prescriptiva) o no. Es decir, aquellos hechos individuales, colectivos o institucionales que minan el transcurso de la civilización hacia una perfección individual y social, situación que expresa

un error en la cadena que, se supone, debería seguir el ser humano hacia su felicidad. Aún más complejo es cuando estas violencias no surgen sólo entre los particulares (como riñas, robos, secuestros, homicidios, violaciones, suicidios), sino que tienen como punto de origen a las instituciones, sea el Estado o el Mercado (torturas, homicidios, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, violaciones, genocidios, robos, entre otros).

De acuerdo con el advenimiento de la modernidad allá por el siglo XVIII —con la Declaración de Independencia de Estados Unidos en 1776 o con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789—, se le prometió a la humanidad la plena vigencia de sus derechos a la vida, a la igualdad, la libertad, la fraternidad y la búsqueda de la felicidad, y que éstos debían ser garantizados por los gobiernos y la fuerza pública recién

instaurados. Sin embargo, hoy en día, estos mismos derechos son violados sistemáticamente por las instituciones que, en aquel entonces, se erigieron como poderes legítimos para respetarlos y garantizarlos. E incluso, no obstante esta inversión —la escuela del mundo al revés como categorizó Eduardo Galeano a los tiempos modernos/posmodernos—, los gobiernos implicados, como es de suponerse, niegan cualquier vestigio de violencia ilegítima. Particularmente en nuestro país —área de investigación de este escrito—, la respuesta del Estado mexicano frente a la desaparición forzada es un “trato de indolencia” (Amnistía Internacional 2016).

Si conocer la realidad social es más complejo cada vez por la intersección de la verdad de los Otros, de los medios de comunicación y de los gobiernos, cuando se enfrentan realidades que van en dirección contraria

* Asistente de Investigación del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) e Investigador del Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT).

** Profesor-Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) e Investigador del Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT).

a como se piensa y se siente, este conocimiento, visibilización y sensibilización se vuelve aún todavía más difícil. Es decir, si desde la tradición política-filosófica (ideológica) los gobiernos y las fuerzas públicas se instauraron –incluso por consenso de las y los gobernados– para dar vigencia y respeto a los derechos humanos, el pensamiento y el sentimiento cotidiano automáticamente devendrá en esta dirección (El Estado y el Mercado como entes necesarios y positivos), y no obstante las arteras y sistemáticas violaciones a derechos humanos perpetradas por éstos, las y los gobernados no darán crédito a esta realidad subalterna; al menos, su credibilidad y confianza tardará un tiempo prolongado.

El caso de la desaparición forzada, como violencia de Estado y de Sistema, no sigue otra vía, por el contrario, se alimenta de los mismos marcos ideológicos, conceptuales y teóricos. ¡El Estado no puede ser criminal! ¡No desaparece personas! Y es, precisamente en este nudo que ingresa a escena el saber criminológico, surgido a fines del siglo XIX en pleno umbral de la modernidad. Desde una perspectiva crítica, la criminología nace para dotar de científicidad al Derecho penal, quien por aquel entonces se encontraba en crisis, al imponer normas y reglas como si éstas fuesen pre-existentes al ser humano mismo. De esta forma, la criminología justificará, a partir de una serie de teorías individuales (médicas, antropológicas, genéticas, biológicas, psicológicas y psiquiátricas) y sociales (económicas, culturales y políticas), quién es el malo en la sociedad. Pronto su legitimidad al poder lo delatará; solamente estudia a los delinquentes de clases oprimidas y marginadas, dejando de lado, en consecuencia, al delincuente de cuello blanco, a la violencia de Estado y de Sistema; a la desaparición forzada particularmente. En este sentido, el imaginario colectivo de quién y cómo es el criminal rara vez se situará bajo los marcos socioeconómicos de las clases altas y medias-altas, de los gobernantes y empresarios. En contraste, la etiqueta de desviado debe encajar en el estereotipo del marginal, del sin educación, del que es orillado a habitar en los límites de la legalidad “universal”.

Lo anterior, aunado a la intersección de la verdad de los medios de comunicación y de los gobiernos (fuentes de reproducción de la ideología citada), hace observar y pensar cosas que no son, y, en consecuencia, explicar de forma incorrecta los hechos sociales. Hoy que se ha pasado del *homo sapiens* al *homo videns* (Sartori) e incluso al *homo pantalicus* (Lipovetsky y Serroy), el acceso al conocimiento y a la realidad social se complejiza. La imagen impone, no

deja pensar, imaginar, ni reflexionar. Por el contrario, genera estereotipos, prejuicios, creencias y suposiciones sin sustento, aunque ancladas para reproducir al delincuente marginado.

Los problemas, por ende, están ahí, pero la sociedad no los ve, no se da cuenta de ellos. Es conocido, por ejemplo, el experimento de psicología social de Chabris y Simons en 1999, en la Universidad de Harvard, llamado “El gorila invisible”, o las clásicas diez estrategias de manipulación mediática que sintetizó Noam Chomsky, a fin de mostrar las cosas que escapan a la percepción, no obstante su existencia. Es así que no se observa al gorila (problemas reales), pues se están contando los pases del equipo blanco (distracción que generan los medios de comunicación y los problemas que crean los gobiernos). Los gobiernos y los medios de comunicación, íntimos en ciertos momentos, no quieren que las comunidades se eduquen, reflexionen, duden y critiquen los presupuestos por ellos elaborados. Son reacios a que la sociedad se entere de la violencia de Estado y de Sistema y, aun cuando la aceptan, sus explicaciones intentan tergiversar la realidad. En el tema que nos reúne –las desapariciones forzadas– dos cuestiones emergen al respecto: 1) incluso cuando el Estado mexicano ha constituido un Registro Nacional de Personas Desaparecidas, éste da cabida no sólo a desapariciones forzadas sino también a extravíos, es decir, a casos donde la persona no es localizada, ya sea por alguna condición física, mental o psicológica que le impide a él o a ella regresar; y 2) de forma reciente, en el tipo penal de desapariciones forzadas se ha integrado que el sujeto activo (el que desaparece) pueda ser no sólo el Estado (servidor público) sino también las organizaciones criminales.

Así, entonces, el problema de la desaparición forzada en México sigue siendo un tema de realidades a medias, de cifras heterogéneas entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Un tema, por inverosímil que parezca, que pasa desapercibido para la mayoría de las personas.

Por las ideas antes vertidas, el principal reto en este sentido es visibilizar el problema y, ya visibilizado, enumerar apuntes que puedan abonar a una o a varias explicaciones de este horrendo fenómeno que, si bien tomó fuerza en los Estados totalitarios de principios del siglo XX, hoy en día se ha extendido como práctica de la violencia institucional invisible en Estados “democráticos”. Esta visibilización tiene como objetivo, particularmente, al campo criminológico en México que, como se ha apuntado, sigue adoptando

una visión pasiva y legitimadora del poder, cuando solamente se interesa por los delitos de las clases subalternas, criminalizando así la pobreza, la desigualdad social y la marginalidad, y explicándolos a partir de una supuesta racionalidad científica (biologicista o sociologicista) del mal. Las explicaciones al fenómeno de la desaparición forzada, por su lado, intentan apartarse de la opacidad oficial y de la obvedad populacherista. En el primer caso, negando su existencia o relacionándolo con extravíos y/o ausencias; y en el segundo, vinculándolo a las venganzas “justas” de la delincuencia organizada y argumentando que quien desaparece es porque “en algo ilegal andaba [sic]”.

La desaparición forzada de personas en México. Realidad a medias

Tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ONU) han reiterado que en México persiste una grave crisis de derechos humanos. En uno de sus últimos informes, la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de la ONU considera a la desaparición forzada como una de las violaciones graves de derechos humanos en México, tras lo cual recomienda una serie de políticas como la prevención, la tipificación del delito, la investigación pronta, independiente e imparcial, y la reparación del daño (ONUDH, 2014: 26-28). En mismo sentido se pronunció Amnistía Internacional con sus recomendaciones hacia el gobierno de México en 2015 (2015: 15-16).

En general, la desaparición forzada como práctica de represión política, dice Blanc Altemir, tuvo “sus orígenes en Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, en territorios ocupados por los nazis con el objetivo de frenar el movimiento de resistencia y de intimidar a la población” (1990: 335). Ya en Latinoamérica, refiere Molina Theissen, “la Desaparición Forzada de Personas surgió en la década del 60. El inicio de la práctica sistemática y generalizada tuvo lugar en Guatemala en 1962 [...] durante dos décadas, el método se extendió a El Salvador, Uruguay, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Bolivia, Haití y México” (1996: 65-66).

Sin duda, esta crisis no es reciente. De manera particular, en México se pueden distinguir dos umbrales temporales en materia de desapariciones forzadas: uno entre 1960

y 1985 con la denominada guerra sucia (GS) y otro desde 2006 al presente con la llamada guerra contra el delito (GD).

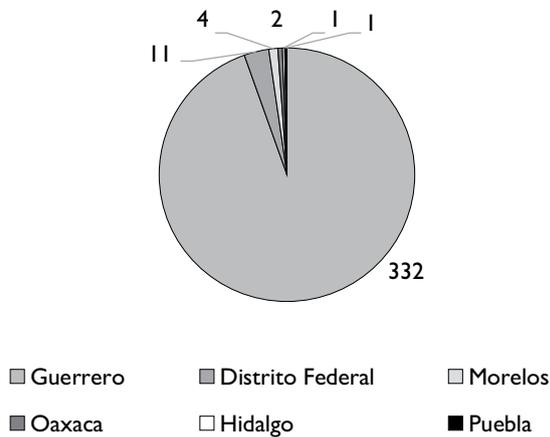
a) La guerra sucia. La desaparición forzada como dispositivo político

Después de la Primera y Segunda guerras mundiales del siglo XX, la hegemonía global se puso en juego. De un lado, el bloque occidental capitalista y, del otro, el bloque oriental socialista. Si bien se le conoció como Guerra Fría, sus consecuencias fueron terriblemente vivas, candentes. Una de ellas fue, sin duda, la represión autoritaria estatal (policial y militar) en contra de movimientos sociales y políticos disidentes y guerrilleros, dando inicio así a una persecución incansable de supuestos enemigos del Estado y el Mercado.

En México, como ha probado Katz (2004: 25), el impacto tiene similitudes, pero también diferencias en comparación con el resto de los países latinoamericanos. Una de las semejanzas fue la llamada “guerra sucia” contra las guerrillas en México, donde ocurrieron métodos de tortura y desapariciones similares al cono sur.

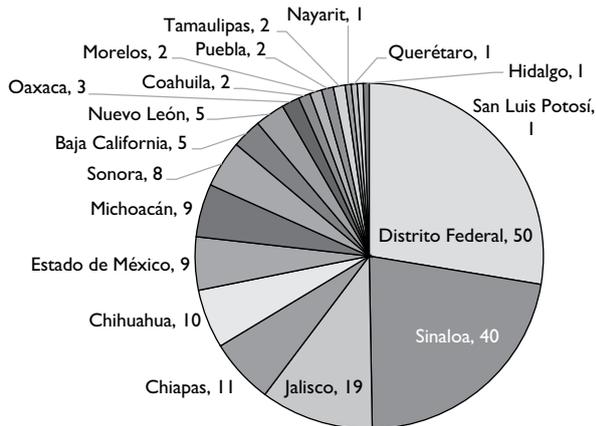
En este contexto, la GS de los años sesenta y setenta y principios de los ochenta fue una vitrina esencial para la violencia institucional, particularmente para la desaparición forzada como práctica común de algunas autoridades ministeriales, policiales y militares, tanto federales como locales. Las cifras sobre este periodo, sin embargo, son heterogéneas. De acuerdo con la CNDH (2001: 39), de este periodo se desprendieron 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera: 351 correspondientes a la zona rural, principalmente en los estados de Guerrero, Distrito Federal y Morelos, y 181 a la zona urbana de nuestro país: en el Distrito Federal, Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Chihuahua, Estado de México, entre otros (véanse gráficas 1 y 2). Si bien —subraya la Comisión— solamente se acreditó la desaparición forzada en 275 de los casos y la existencia de indicios en 97, en los 160 casos restantes este delito no debe ser descartado como hipótesis de investigación. Por su parte, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) —creada en 2001 por la recomendación 26/2001 de la CNDH— investigó un total de 797 casos de desapariciones forzadas. En tanto, diversas OSC documentaron alrededor de 1,350 desapariciones forzadas en el mismo periodo.

Gráfica 1
Desapariciones forzadas en zonas rurales durante los años setenta y ochenta



Fuente: Elaboración propia con datos de la Recomendación 26/2001 de la CNDH sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta, p. 39.

Gráfica 2
Desapariciones forzadas en zonas urbanas durante los años setenta y ochenta



Fuente: Elaboración propia con datos de la Recomendación 26/2001 de la CNDH sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta, p. 39.

Independientemente de la estadística que enmudece la tragedia y elimina su historia, desde entonces la desaparición forzada –también denominada involuntaria– no se ha reducido, y mucho menos eliminado. Además, los hechos sucedidos en este periodo siguen impunes: sin investigaciones efectivas e imparciales y sin reparaciones del daño.

A guisa de ejemplo, en su misión a México, en 2011, una de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas (GTDFI) versó precisamente en establecer un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la GS, hecho que, sin duda, evidenció la incompetencia y el rotundo fracaso de la extinta FEMOSPP, “conocida más por su discrecionalidad en el manejo del presupuesto que por sus logros efectivos en el esclarecimiento de los crímenes del Estado” (Illades y Santiago, 2014: 44).

En síntesis, podría decirse que el periodo en comentario –de la GS– tuvo un final de ambivalencias: por un lado, la Fiscalía fue extinguida en 2007 sin ninguna sentencia condenatoria, y los crímenes de genocidio del expresidente de la República, Luis Echeverría Álvarez y coacusados, fueron declarados prescritos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2006), a causa de que la entrada en vigor de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas ocurrió hasta junio de 2002, 31 años después de los delitos cometidos en 1971, razón por la cual “el instrumento no puede ser aplicado en modo retroactivo atendiendo a la redacción del artículo 14 de la CPEUM”. Por otra parte, sin embargo, de los cientos de personas desaparecidas durante dicha etapa, particularmente en Atoyac de Álvarez, Guerrero, hubo uno que repercutió en el Derecho Internacional, específicamente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el caso del líder social Rosendo Radilla Pacheco, detenido ilegalmente en un retén militar el 25 de agosto de 1974, y desaparecido a manos de los grupos de la Brigada Blanca y de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Este asunto motivó, en 2009, la sentencia por unanimidad de la CIDH al Estado mexicano por graves violaciones a los derechos humanos (vida, libertad personal, integridad personal, reconocimiento de la personalidad jurídica, garantías judiciales y protección judicial a sus familiares) y, en consecuencia, desprendió varias consideraciones de política criminal, como cuáles son los elementos mínimos que debe tener el tipo penal, así como sanciones a los autores, cómplices y encubridores y a quienes los cometen en grado de tentativa, entre otras, mismas que, por cierto, siguen sin cumplirse (Dondé, 2014: 53-58).

A modo de ejemplo, el seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011, muestra que el Estado mexicano no ha reconocido la

dimensión del problema; no existe un diagnóstico nacional; las desapariciones de la guerra sucia carecen hoy de un limitado curso de acción. Parecería, reafirma el reporte, “que México no tiene la voluntad o es incapaz de realizar investigaciones efectivas en casos de desapariciones forzadas” (2015: 102).

b) La guerra contra el delito. La desaparición forzada como dispositivo de seguridad

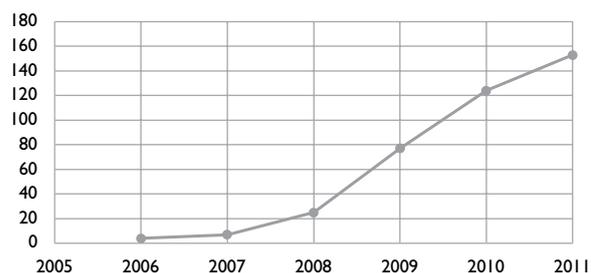
A finales de los años ochenta y principios de los noventa, la comunidad internacional fue testigo del “fin de la historia” con la Perestroika, el Glasnost y la caída del muro de Berlín. Con ello, la mayoría de los países occidentales ingresaron a un neoliberalismo como sistema político y económico único. Desde entonces, los asuntos públicos tuvieron cada vez mayor observancia de los entes privados transnacionales (Estado neoliberal), en contra de una mínima intervención del Estado nacional (Estado minimalista). Las únicas funciones del Estado, en este sentido, son proteger los capitales extranjeros y barrer la marginalidad y la pobreza, fortaleciendo así sus políticas criminales (derecho penal y policial máximo) y disminuyendo las sociales (derecho social mínimo). Es, como afirma Wacquant, una mutación política que puede resumirse en la siguiente fórmula: “borramiento del Estado económico, achicamiento del Estado social, fortalecimiento del Estado penal, transformaciones íntimamente ligadas entre sí; una evolución en los países avanzados que revela un estrecho vínculo entre el ascenso del neoliberalismo y la adopción de políticas punitivas e impulsoras del mantenimiento del orden contra la delincuencia” (2010: 171).

En tal contexto entra el proverbio que sentencia: “quien desconoce su historia está condenado a repetirla”, es decir, dos historias: “la primera como tragedia y la segunda como farsa”, diría Karl Marx contraciendo a Hegel en su *18 Brumario de Napoleón Bonaparte* (2003: 20). Se atestiguaría, de esta forma, la segunda historia de la desaparición forzada de personas en México.

Así, lejos de reducir la desaparición forzada, el Estado mexicano ha permitido que su práctica permanezca desde los años sesenta hasta la actualidad (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez *et al.*, 2014: 27). Esta continuidad en la violencia institucional, sin embargo, tuvo su resurgimiento, así llamado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos humanos A.C.

(CMDPDH), en 2006, cuando, a decir de esta misma comisión, el número de quejas ante la CNDH aumentó en casi 4000%, al pasar de 4 en 2006 a 153 en 2011 (véase Cuadro I).

Cuadro I
Número de quejas ante la CNDH por presuntas desapariciones forzadas de 2006 a 2011 en México



Fuente: Informes anuales de actividades de la CNDH.

Este pasmoso incremento de desapariciones forzadas produjo, como se ha precisado más arriba, que en 2011 el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas (GTDFI) visitará el país del 18 al 31 de marzo de 2011. En su informe sobre su misión, pueden observarse diversas recomendaciones, entre las que destacan: reconocer la dimensión del problema como primer paso; generar datos estadísticos; garantizar que todos los instrumentos internacionales en la materia se cumplan y se apliquen; adecuar el tipo penal a nivel federal y local; retirar a las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública; garantizar el derecho a la justicia y el combate a la impunidad; brindar apoyo a los familiares, entre otras (Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2011: 79-113).

De estas recomendaciones resalta, sin duda, la de retirar a las fuerzas armadas de las calles. Y es que, desde diciembre de 2006, el expresidente del gobierno federal, Felipe Calderón Hinojosa, realizó una maniobra extraordinaria: consolidó la presencia militar en problemas de seguridad internos, situación que desde los años noventa se inició con el argumento de la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el debilitamiento de las corporaciones policiales. Así, entonces, la llegada de los militares a las comunidades, más que impuesta, se vendió como una idea necesaria y positiva. A partir de entonces, no obstante, el problema de las violencias y la delincuencia

no se ha reducido, por el contrario, una evaluación integral a esta política de seguridad muestra: una incidencia delictiva en incremento; un Estado democrático de Derecho ausente; una confianza de la sociedad hacia las instituciones de seguridad pública en caída, y un fortalecimiento al modelo policial de vigilancia (García, 2014: 56).

En particular, las desapariciones forzadas se han disparado. De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o Extraviadas (RNPED) de la Secretaría de Gobernación, al 30 de abril de 2018, en México existen 37,435 personas no localizadas. Casi 50% de estas desapariciones, refiere un informe de Amnistía Internacional (2015: 4), tuvieron lugar entre 2012 y 2014, durante el gobierno pasado. De este conteo, la mayor parte del fuero federal (1,170) se concentra en Guerrero con 325, Veracruz con 207 y Tamaulipas con 141, mientras que del fuero común (36,265) son Tamaulipas con 5,990, Estado de México con 3,890, Jalisco con 3,027 y Nuevo León con 2,895, los cuatro estados con mayor número de averiguaciones previas. El perfil victimológico, en términos generales, es hombre (74.5%), de nacionalidad mexicana (93.4%) y entre los 15 a 29 años (40.2%) (véanse gráficas 3 y 4). Por su parte, la CNDH, en voz de su entonces *ombudsman*, Raúl Plascencia, declaró un registro de más de 24,000 personas no localizadas, de las cuales en 2,352 casos existen indicios de la participación de agentes del Estado (Milenio TV, 2013).

En general, la actividad de esta comisión nacional ha derivado en más de 400 quejas remitidas por esta violencia, más de 10 recomendaciones emitidas y tres informes especiales redactados, dos sobre la GS y uno más respecto a los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México *et al.*, 2015: 7).

Del lado internacional, Human Rights Watch (2013) ha documentado 250 casos de desapariciones en 19 estados de la República (Aguascalientes, Durango, Sonora, Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Colima, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Ciudad de México, Hidalgo, Querétaro y Morelos) entre 2006 a 2012, de los cuales en 149 hay indicios sobre la participación de fuerzas de seguridad del Estado. En el mismo sentido, Amnistía Internacional habla de 152 casos de 2010 a 2013, de los cuales en 85 hay claros indicios de implicación de funcionarios públicos.

E incluso también se tienen datos de algunas OSC, como Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila

Gráfica 3
Personas no localizadas según la entidad federativa donde fueron vistas por última vez (estadísticas fuero federal, 2006-2018)



Fuente: Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de la Secretaría de Gobernación (Segob), consultado el 14 de enero de 2019.

(FUUNDEC) y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), quienes han documentado 297 y 369 desapariciones en Coahuila y Nuevo León, respectivamente (2013: 4). Un reciente informe firmado por diversas OSC —y entregado en audiencia regional a la CIDH—, entre ellas el Comité Cerezo México, el Comité de Detenidos Desaparecidos “Hasta encontrarlo”, la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, Hijos México y FUUNDEC-FUUNDEM (2013: 3), revela que de los casos documentados se pueden identificar cinco grandes grupos de personas que son particularmente vulneradas en esta violencia institucional:

- 1) las y los defensores de derechos humanos;
- 2) personas con algún tipo de militancia política o en un movimiento social armado;
- 3) migrantes;
- 4) personas en edad productiva, mayoritariamente hombres que viven en lugares en los que se ha incrementado la violencia por el choque entre cuerpos de seguridad del Estado y grupos de delincuencia organizada, y
- 5) mujeres y menores, que prefiguran en el delito de trata de personas.

Las cifras, como se observa, son diversas, y en general no existe consenso sobre el número real y total de personas desaparecidas. Esto, obviamente, conlleva a una confusión

Gráfica 4
Personas no localizadas según la entidad federativa
donde fueron vistas por última vez (estadísticas fuero
común, 2006-2018)



Fuente: Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de la Secretaría de Gobernación (Segob), consultada el 4 de enero de 2019.

conceptual aprovechada desde la política gubernamental, al sugerir que no son desaparecidos forzados sino tan sólo extraviados o ausentes, personas no localizadas (véase la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de la Segob y la Iniciativa de Ley General propuesta por Presidencia). Para evitar confusiones, aquí algunas precisiones. En el caso del extravío, éste ocurre cuando una persona no puede regresar a su hogar debido a cuestiones físicas y/o mentales (se pierde, literalmente). En el caso del ausente, la persona por propia voluntad decide irse de su domicilio. Ambos no constituyen delitos. Por el contrario, la desaparición forzada de personas, según el Capítulo III BIS del Código Penal Federal, es un delito que tiene los siguientes elementos: implica el propiciar o mantener dolosamente su ocultamiento y el sujeto activo debe ser un servidor público.

Dada la pobre redacción del tipo penal en el sistema mexicano, necesariamente se tiene que acudir a los instrumentos internacionales en la materia. De manera general, se cuenta con una declaración moral y política, y con tres tratados jurídicos multilaterales que el gobierno mexicano y el Senado de la República han ratificado, a saber:

I. La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992;

- II. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994, entrando en vigor para México hasta el 9 de mayo de 2002;
- III. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, entrando en vigor para México el 1° de enero de 2006; y
- IV. La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006, entrando en vigor para México hasta el 23 de diciembre de 2010.

Derivado de los instrumentos anteriores, se puede concluir que 1) el delito de desaparición forzada de personas es un delito pluriofensivo, es decir, una violación múltiple a los bienes jurídicos tutelados, que lesiona desde la dignidad de la víctima directa hasta la verdad en la víctima indirecta; 2) cuenta con tres elementos en la conducta típica: una afectación de la libertad de personas, por ejemplo, en una detención ilegal o privación de libertad; una falta de información sobre el paradero de la persona o negativa a reconocer la detención, y 2.3, el carácter continuado o prolongado de la conducta. Si tales elementos forman parte de un patrón sistemático o de una práctica aplicada o tolerada por el Estado, se puede constituir, conforme al Artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), un crimen de lesa humanidad. Finalmente 3) respecto al sujeto activo. Si bien pareciera que sólo pudiera ser por participación directa y/o indirecta de un funcionario o servidor público en ejercicio de sus funciones, también pueden ser quienes actúen con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado e incluso, de acuerdo con el Estatuto de Roma, personas que pertenezcan a una organización política.

Actualmente, desde enero de 2018, México cuenta con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, misma que tiene por objeto crear y homologar los tipos penales relacionados con la desaparición de personas, así como las políticas públicas y los procedimientos a nivel nacional, a fin de que haya coherencia y unidad en los criterios para combatir esta práctica, tal como ha sido recomendado por diversos organismos nacionales e internacionales y como se ha exigido desde decenas de OSC en el país. Dicha ley se encuentra estructurada por cinco apartados: definiciones y principios; reglas para la investigación y sanción; búsqueda e identificación de las personas; derechos de las víctimas, y prevención de las desapariciones.

c) De Rosendo Radilla a los 43 normalistas. Continuidad y permanencia de la guerra

Como se mostró en el primer umbral de las desapariciones forzadas, el caso de desaparición forzada y asesinato del líder social Rosendo Radilla Pacheco fue representativo no sólo por haber llegado a la CIDH y por haberse desprendido de él una serie de recomendaciones para el Estado mexicano, sino también por personificar —tal estudio de caso— la violencia sistemática de los cientos de desapariciones, hasta hoy impunes y sin castigo a responsables y sin justicia a víctimas.

En el segundo umbral histórico del fenómeno de la desaparición, por su parte, un caso especialmente relevante, que del mismo modo llegó a la CIDH y que también sucedió en Guerrero, fue el de los estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, desaparecidos por autoridades municipales, supuestamente por orden del grupo delincuenciales Guerreros Unidos, en septiembre de 2014. Sin su determinación, refirió la directora de Amnistía Internacional, Erika Guevara Rosas: “[...] puede ser que ni siquiera hubiéramos conocido acerca de estas fosas comunes y las dimensiones de la crisis” (CNN México, 2015). El caso motivó el apoyo al proceso de búsqueda, a la investigación, a la atención a las víctimas y a la creación de políticas públicas frente a la desaparición forzada del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), convocado por la CIDH, en común acuerdo con el Estado mexicano y los representantes de las víctimas del caso. En el documento *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa* (2015), el GIEI desmontó la versión oficial hasta ese momento sostenida por las autoridades nacionales, concluyendo que

- I. Los estudiantes no fueron incinerados en el basurero municipal de Cocula, tal como la PGR ha mantenido; (situación que incluso fue comprobada por el Equipo Argentino de Antropología Forense en febrero de 2015 y 2016).
- II. Es muy probable que al menos una parte de los detenidos (113 detenidos y 131 consignados) sufriera lesiones en el contexto de un abuso y exceso de fuerza con carácter intencionado.
- III. Es necesario investigar a otros cuerpos policiales que estuvieron presentes (que monitorean) en los lugares de los hechos, como la Policía de Huitzucó y la

Policía Estatal de Guerrero, así como a miembros del Ejército.

- IV. Se dieron más ataques, con participación de más víctimas y actores. El suceso no se dio solamente en tres lugares, entre policías locales y sicarios de Guerreros Unidos, supuestamente bajo el mando del exalcalde José Luis Abarca.
- V. El móvil no fue confundir a los estudiantes con narcotraficantes. Se trató de una acción coordinada y bien jerarquizada. La hipótesis más consistente es que la acción de toma de autobuses de los estudiantes para utilizarlos en una manifestación se cruzó con que uno de los autobuses que intentaron tomar podría estar vinculado al tráfico de drogas entre Iguala y la ciudad norteamericana de Chicago.
- VI. Las autoridades locales a cargo de la investigación, tanto municipales, estatales y federales, han ocultado y destruido diversas evidencias.

Ambos casos demuestran una serie de prácticas sistemáticas. Los dos concurren en el estado de Guerrero, espacio simbólico de la movilización social y política, la guerrilla y la violencia estatal; asimismo, se trató de complicidad entre cuerpos policiales (municipales, estatales y federales) y paramilitares (Brigadas Blancas) o grupos delincuenciales (Guerreros Unidos y Los Rojos). De igual forma, tanto en Rosendo Radilla como con los 43 estudiantes, la respuesta de las autoridades (policiales, ministeriales, periciales y judiciales) de los tres niveles de gobierno dejó mucho que desear, lo que originó la intervención del derecho internacional de derechos humanos. Ambos casos indican que más que rompimiento entre guerras, existe continuidad, tanto de víctimas (indígenas en situación de marginalidad y pobreza) como de victimarios (el Estado); de escenarios, así como de motivos y de reacciones nacionales e internacionales.

La desaparición forzada de personas. ¿Objeto de estudio de la criminología?

Hoy es común escuchar en los medios de comunicación o en las pláticas con la familia o los amigos, temas sobre el crimen, la delincuencia y las violencias. Este apartado, antes reservado para las noticias policiales o los periódicos amarillistas y rojos, actualmente inunda y desquicia los espacios públicos y privados no solamente en su acción (homicidios, robos, secuestros), sino también en su divulgación.

Sin embargo, una ciencia que especialmente se ocupa de ello es la Criminología, que etimológicamente significa estudio (*griego, logos*) del crimen (*latin, criminis*). Su fecha de origen, como cualquier otro saber científico, es controversial. Algunos indican que fue en 1876 con la obra *El hombre delincuente* de Cesare Lombroso, y otros que es en 1765 con Cesare Beccaria y su *De los delitos y las penas* cuando se puede observar el surgimiento de lo que posteriormente se conocería como Criminología (Zaffaroni, 1988: 99-101). Discutir su acta de nacimiento, lejos de parecer ocioso, implica tomar posición política sobre cómo entender y explicar el crimen, el delito y las violencias, pues mientras el primero, devenido del positivismo científico, está observando al hombre y a la mujer delincuente como objetos de estudio y los explica a través de teorías individualistas (genéticas, biológicas, antropológicas, psicológicas y psiquiátricas) y sociales (económicas, culturales y políticas), la criminología clásica de Beccaria mira al control social, intentando limitar su punitividad (humanizar al Derecho Penal y a las prisiones).

Si bien con el paso del tiempo nuevas teorías, escuelas y paradigmas han surgido dentro de la ciencia criminológica, esta primera visión entre desviación y reacción social permeará hasta este preciso momento. El positivismo criminológico, iniciado con C. Lombroso, Enrico Ferri y Raffaele Garofalo en Italia, se fortaleció y expandió hacia todo el mundo. La criminología clásica, por su parte, se radicalizó y se transformó en los años sesenta del siglo pasado a fin de dar forma, primero, al interaccionismo simbólico (primera ruptura epistemológica) y, posteriormente, a lo que se conoce hoy como criminología crítica (segunda ruptura epistemológica). Esta última señala que el problema de la delincuencia no es, como tal, el delincuente, sino el Sistema de Justicia Penal (SJP), *in extenso* el Estado, que tipifica conductas a conveniencia para dominar a la clase subalterna. Nacida de los anales marxistas, pronto esta criminología fracasó en su idealismo por abolir las prisiones, la policía, el SJP y el Estado capitalista, por considerarlos fuentes directas de la delincuencia y las violencias. Entre tanto, la criminología positivista del método científico siguió ganando terreno, aun los embates de la crítica, en el sentido de que aquél es un saber pasivo, legitimador y criminalizador al estudiar solamente a los marginados y pobres como la población más vulnerable al brazo selectivo del Derecho Penal.

Sea como fuere, lo valioso de la crítica —lejos de su idealismo reactivo de convertir el fenómeno de la delincuencia en un conflicto capital-trabajo— fue mirar a la norma

jurídico-penal. Su sentencia: “el delito no existe, carece de realidad ontológica, pues es una construcción social legislativa”, fue fatal; además, su señalamiento a la criminalización de la pobreza (prisiones llenas de pobres) y a la impunidad de los crímenes del poder (los delitos de cuello blanco) son enseñanzas que hoy hacen resonar a esa criminología crítica, a la cual Massimo Pavarini dio fe de su muerte en las vísperas del siglo XX (Bergalli *et al.*, 1993: 5). Sobre todo, estas enseñanzas recaen perfectamente en una América Latina golpeada tanto por la violencia interpersonal como por la violencia proveniente del Estado. De acuerdo con los últimos informes de Naciones Unidas (UNODC, 2013: 21), América Latina es la región con más homicidios en el mundo; asimismo, sus cifras de robo se han triplicado en los últimos 25 años, y en un día típico 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual (PNUD, 2013: V). Lugar de “Realidades sociales, aunque diversas entre sí, [que] responden a una lógica uniforme que ha sido dictada por la política que divide al mundo en países centrales y periféricos [...] En ellas han primado, en general, los privilegios de grupo en detrimento de las mayorías, [espacio donde] se inscribe la cuestión del control social como un tema prioritario” (Aniyar de Castro, 1987: 14).

La ruptura epistemológica que supuso la criminología crítica a la criminología positivista fue de 360 grados, pues ahora, como en aquella primigenia criminología clásica e iluminista del siglo XVIII, el objeto de estudio se amplía hacia el SJP en sus dos vertientes: estático (el ámbito de creación de las normas positivadas) y dinámico (los niveles de interpretación y aplicación de dichas normas). La fractura epistemológica, todavía hoy en movimiento, integró recientemente los crímenes de Estado como “nuevo” objeto de estudio (Rivera, 2010: 85), culminando con ello la etapa de una criminología como saber al servicio del Estado.

Así, entonces, el crimen de la desaparición forzada cometido por autoridades del Estado o por grupos criminales al servicio o en complicidad con aquél, se convierte en objeto de estudio no sólo por esta ruptura anteriormente descrita, sino principalmente por la realidad social, que les exige a sus intelectuales respuestas que transformen esta lógica de violencia institucional en contra de los marginados y los desposeídos.

Lo anterior no es tarea fácil. En la criminología mexicana, dos obstáculos impiden observar lo real. Ambos impedimentos son propuestos por el jurista y criminólogo argentino R. Eugenio Zaffaroni (2011). Por un lado, la criminología mediática (de los medios de comunicación) que

reproduce al delincuente marginado e ignora al delincuente de cuello blanco y, por otro, la criminología negacionista que ignora y margina los crímenes de mayor daño social, como el genocidio, las hambrunas, la pobreza, la desigualdad social, los crímenes de lesa humanidad, entre otros. Los dos, lejos de alejarse, se complementan bajo una posición científica positivista, interesada más en la criminalidad de los de abajo, que en la violencia del control social.

Por ello, citando nuevamente a Zaffaroni (2011), en nuestros países es más que necesario implementar una criminología académica, científica (explicar y no sólo describir la realidad social a partir de conocimientos neutrales, no de prejuicios, ideologías o creencias) y a la vez militante, es decir, del lado de los movimientos sociales, de los oprimidos y de los marginados. Una criminología del Sur, utilizando las palabras de Boaventura de Sousa (2009, 12), que emprenda “la búsqueda de conocimientos y de criterios de validez del conocimiento que otorguen visibilidad y credibilidad a las prácticas cognitivas de las clases, de los pueblos y de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos por el colonialismo y el capitalismo globales” (2009: 12).

Desaparecer en México. Un análisis crítico-criminológico

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, uno de los juristas y pensadores contemporáneos más importantes del garantismo penal, “la criminalidad que amenaza más gravemente los derechos, la democracia, la paz y el futuro mismo de nuestro planeta es seguramente la criminalidad del poder [...] [Principalmente] tres formas de criminalidad del poder: la de los poderes abiertamente criminales; la de los crímenes de los grandes poderes económicos; y, finalmente, la de los crímenes de los poderes públicos” (2006: 303-304).

En tal sentido, el mismo Ferrajoli se pregunta y cuestiona a la vez:

¿Puede la Criminología seguir desinteresada, como lo ha hecho hasta ahora? ¿O no deberían esos millones de muertos, de víctimas de la guerra o del mercado o del desarrollo industrial insostenible constituir el tema privilegiado? [...] La tarea más relevante de la criminología crítica [dice] es poner en cuestión los vicios por defecto y los vicios por exceso de nuestros sistemas punitivos e investigar las causas: por un lado de los crímenes de Estado (genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la

humanidad) y, por otro, los crímenes de Sistema (contra los inmigrantes y los crímenes del mercado) (2013: 3-4).

La desaparición forzada en México, como se describió desde la primera parte, es producto de dos guerras: la guerra sucia de los años sesenta, setenta y ochenta, y de la guerra contra el delito de la década de los noventa y principios del siglo XXI. Contrario a pensar que estos dos fenómenos se distancian por el tiempo, la realidad es que ambas existe una continuación de lo que, en general, se podría entender como *guerra*. Se desecha, por tanto, la *visión oficialista* de que no hay desaparecidos, sino extraviados o ausentes. Y de que, si los hay, son los mínimos, no constituyendo una práctica de violencia sistemática. Tampoco se está de acuerdo con la *visión populachera* de observar únicamente a la desaparición como un método más de los grupos de delincuencia organizada a partir del cual eliminan a sus enemigos. Y si en algunos casos resulta así, se tendría entonces que explicar la función de la propia delincuencia organizada, como dispositivo *necropolítico*, sobre todo en el marco de la guerra contra el delito. Para Zaffaroni y otros (2006: 17), la guerra contra el delito, permanente y preventiva, es una buena táctica de control de los excluidos (los otros) para que entre ellos, los sectores criminalizados, victimizados y policializados y/o militarizados, se neutralicen y, de ser posible, se maten.

Y, es que, en realidad, la guerra nunca se ha ido, simplemente ha mutado hacia formas más silenciosas, aunque no por ello menos brutales. Por ejemplo, Zaffaroni (2015) le llama la “Tercera Guerra Mundial por Goteo”. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, 1999) la denomina “Cuarta Guerra Mundial”, mientras que M. Pavarini (2015), por su parte, atinó a designarla como “Guerra Mundial”.

Ahora bien, ¿es esta tercera, cuarta o nueva guerra mundial una guerra clásica, igual que las dos o tres anteriores, sea en conjunto o por separado? Sin bien la guerra que tiene origen a partir de los noventa, tras la caída del muro de Berlín, no obedece generalmente a una naturaleza distinta de la guerra de Clausewitz, es decir, a “un acto de fuerza para someter al contrario a nuestra voluntad [...] [Dejarlo indefenso y derribarlo] con tres objetos generales: anular sus fuerzas, conquistar su territorio y dejarlo inerme” (1997: 22-23), es preciso indicar que cuenta con otros elementos específicos que la distinguen de sus antecesoras. Para diferenciar o anexar estos nuevos elementos, hay que pensar, de forma general, que la guerra convencional se compone de cuatro elementos mínimamente: el qué (acto

de fuerza), el contra quién (enemigo o contrario), el para qué (someterlo a nuestra voluntad) y el dónde (territorio).

a) De la guerra limitada a la guerra total. El crimen organizado como grupo paramilitar

En primer término, ya no sólo se trata de una fuerza física militar, como creía Clausewitz, sino de nuevos medios como la fuerza moral y política a través de las superestructuras (estructura política ideológica). No son tanques, tanquetas, bombas, grandes contingentes de militares, entre otros, las imágenes cotidianas de la cuarta guerra mundial; ahora son sicarios, crimen organizado, medios de comunicación, medidas políticas, bloqueos económicos y asistenciales, privatización, etnocidios, ecocidios, desempleo, despojos, guerras contra el delito, etcétera.

En tal sentido, es claro que en México el crimen organizado tiene varias funciones en relación con el Estado y el Mercado: primero, constituirse como un espacio/opportunidad ilegal para los marginados y los oprimidos (destino predeterminado); segundo, ser una fuente inagotable y cada vez más creciente de recursos económicos para el Estado y el Mercado, a través tanto de la corrupción como del lavado de dinero; tercero, trabajar tanto para el Estado como para el Mercado como grupo paramilitar, eliminando resistencias, a líderes sociales, a defensores de la libertad de expresión, de la tierra y de los derechos humanos; cuarto y último, para erigirse como el *chivo expiatorio* de toda la violencia pensada y ejecutada por el Estado y el Mercado, un receptor y objeto de transferencia.

b) Del enemigo identificado al enemigo abstracto

En algún punto, Michel Foucault mencionó: “lo que al poder punitivo le interesa no es controlar a ellos (las víctimas y los criminales), sino a nosotros”. De tal forma que, con las nuevas guerras, se pierde la distinción entre el ellos y el nosotros. Según el EZLN, la cuarta guerra mundial, distinta a las tres anteriores donde se visualizaron claramente los enemigos (judíos, gitanos, socialistas, demócratas, entre otros), es una guerra contra la humanidad. Según palabras de Galeano, “todo lo humano que se oponga a la lógica del mercado es un enemigo y debe ser destruido”. A partir de ello, no es casual ni sorpresivo que el número de civiles muertos en guerras respecto a militares caídos se haya invertido durante el último siglo: 10% en la Primera

Guerra Mundial, 50% en la Segunda, 70% en la guerra de Vietnam y 90% en la guerra contra Iraq, aun la creación de la ONU y la utilización de dispositivos más efectivos en los objetivos. Es más, si tomamos como medida el último informe de OXFAM (21% de la población mundial más rica que concentra 94% de la riqueza contra 79% restante que se reparte tan sólo 6% de la riqueza), podríamos realizar algunas hipótesis sobre quién es el enemigo.

c) Del hacer vivir al hacer morir. Del hacer morir al hacer desaparecer

Como lo definió Clausewitz en su clásico *De la guerra*, el fin o el para qué de la guerra era principalmente el sometimiento del enemigo, esto es, respetar su vida para, de esta forma, tomarlo como esclavo, gobernarlo o servirse de él. En la cuarta guerra mundial, por el contrario, la constante es la destrucción del enemigo, y no solo de él. Es decir, hacer morir de distintas formas o maneras que no dejen rastro alguno del acto. Se podría inferir que, en tal orden de ideas, la desaparición forzada implica un tercer nivel que va del hacer morir al hacer desaparecer, donde no sólo se desaparece el cuerpo, sino también la historia que le fue y la verdad que le es.

Así, si en la Edad Media se “vivía para morir” y en la Modernidad se “hace vivir y abandonar a la muerte” (la idea de la muerte como origen del todo), en la época de la Posmodernidad o de la Modernidad Tardía se transita al “hacer morir y abandonar a la vida”, en la cual la finalidad es la destrucción del todo, incluso de la misma finalidad.

d) De la localización a la globalización. ¿Dónde están los desaparecidos?

Las guerras anteriores acontecieron en un territorio específico no obstante la multiplicidad de éstos. La cuarta guerra mundial o la nueva guerra puede estar en “cualquier lado... ahora, en cualquier momento, en cualquier lugar, bajo cualquier circunstancia” (EZLN, 1999). Ningún territorio se salva, sea en México, Colombia, Estados Unidos, Europa o Asia, cualquier país de cualquier región del mundo. También un aspecto a remarcar es que el territorio ha sido resignificado, es decir, ya no solamente representa el espacio donde acontece la lucha, la guerra; la muerte también se ha convertido en el objetivo principal de la guerra, dado su valor en términos económicos, como combustibles fósiles, agua, minerales, tierra fértil, entre otros recursos naturales.

Particularmente, en la desaparición forzada el espacio toma un aspecto relevante, toda vez que la mayoría de las víctimas no son ubicadas, es decir, se encuentran en el sin-espacio, en el no lugar, diría Auge, definido por éste como “espacio del anonimato, sin identidad relacional e histórica” (1996: 83). Es claro, el objetivo en la desaparición forzada no solamente es el ocultamiento corporal, sino específicamente la ausencia identitaria, de arraigo, histórica y relacional de ser con los Otros, con su comunidad, con el mundo. Borrar su existencia.

Como se observa, esta guerra mundial es una guerra no convencional (sucias) que contiene nuevas variables. No es sorprendente, por tanto, que las desapariciones forzadas hayan tenido un auge importante tras la guerra sucia y la guerra contra el delito (ambas sustentadas en la supuesta seguridad y la identificación y persecución de los “enemigos”).

México vive una guerra no convencional, de baja intensidad. No es una guerra contra el crimen organizado, sino más bien una guerra con el crimen organizado. Una guerra que, como tal, tiene el objetivo de despojar y matar a la mayor parte de la población, ahora mismo en situación de extrema vulnerabilidad. Si bien la primera guerra –contra la criminalidad– opaca a la segunda, aquélla permite precisamente el desenvolvimiento de ésta. A modo de ejemplo, el gobierno de la punibilidad, bautizado así por Pavarini, es producto de fenómenos criminales como el terrorismo y el crimen organizado, los cuales permiten establecer “medidas extraordinarias”, como detenciones preventivas, cateos, retenes, retenciones ilegales, entregas extraordinarias, incomunicación, violaciones sexuales, entre otras actividades criminales, mismas que culminan/son [en] claras violaciones a los derechos humanos, como desapariciones forzadas, torturas, etcétera.

De esta forma, se presenta un círculo vicioso de la violencia institucional donde, al principio, se generan violaciones a los derechos humanos de segunda y tercera generación (*problemática*), como vida digna, seguridad social, trabajo digno, sindicatos, alimentación, salud, vestido, vivienda, asistencia médica, salud física y mental; asistencias especiales, educación, justicia, identidad, independencia política y económica; uso de la tecnología y de la ciencia, medio ambiente y autodeterminación y paz social, propiciando (*síntoma de la problemática*) la producción y reproducción de delincuencia común y organizada, violencia autoinfligida e interpersonal, y generando, a su vez, una reacción social (*tratamiento al síntoma de la problemática*) del control social,

casi siempre sostenida en el gobierno de la punibilidad, es decir, en la fuerza a través del aumento de presencia y facultades de corporaciones de seguridad nacional e interna, de crear tipos penales, incrementar penas, construir penales de máxima seguridad, coartar libertades, entre otras medidas extraordinarias propias de un Estado autoritario. Dicho Estado genera vicios por defecto y vicios por exceso, que violan de manera grave diversos derechos humanos de la primera generación (*efectos del tratamiento al síntoma de la problemática*), entre otros, la dignidad, la vida, la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad, la nacionalidad, la privacidad, la honra, la reputación, el asilo, la libertad de pensamiento, de religión, de opinión y expresión de ideas, de reunirse y de asociarse pacíficamente. Estas violaciones, surgidas a través de la tortura, la desaparición forzada, la detención arbitraria, el uso excesivo de la fuerza, las ejecuciones sumarias o extrajudiciales, la incomunicación, la retención o reclusión ilegal, entre otras, producen, del lado de las comunidades, movimientos de resistencia, que van desde las OSC hasta las guerrillas (*respuesta comunitaria a los efectos del tratamiento al síntoma de la problemática*). En este momento, es cuando el Estado y el Mercado fortalecen su política de guerra, desarrollando más violaciones a los derechos humanos, dirigidas principalmente a los movimientos en comento, lo que crea un espiral interminable de las violencias (véase Esquema 1).

Esquema 1
Ciclo de la violencia institucional
(de Estado y de Mercado)



Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Alto Comisionado de la Organización de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONUDH) (2014). *Informe Misión México*. Geneva.
- Amnistía Internacional (2015). *Información para el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU*. España.
- Amnistía Internacional (2016). *Un trato de indolencia. La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. México.
- Aniyar de Castro, L. (1987). *Criminología de la liberación*. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México et al. (2015). *Informe alterno relacionado con la lista de cuestiones emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas sobre México*. México.
- Auge, M. (1996). *Los no lugares: espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.
- Bergalli, R. et al. (1993). *Criminología crítica y control social. El poder punitivo del Estado I*. Rosario: Juris.
- Blanc Altemir, A. (1990). *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*. Barcelona: Bosch.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et al. (2014). *Desapariciones forzadas durante la guerra sucia en México e impunidad*. México.
- Clausewitz, C. (1997). *De la guerra. Tomo I*. México: Sedena.
- CNN México (2015). “México tiene una crisis de desapariciones forzadas: Amnistía Internacional”. México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2001). *Presentación del Informe Especial y Recomendación de la CNDH sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80*. México.
- Comité Cerezo México et al. (2013). *Informe Desaparición Forzada en México, entregado en audiencia regional a la CIDH*. México.
- Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México (18 al 31 de marzo de 2011)*. México.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Estado de México: CLACSO/Siglo XXI.
- Dondé Matute, J. (2014). *Política criminal y derecho internacional. Tortura y desaparición forzada de personas*. México: INACIPE.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1999). “La cuarta guerra mundial”, plática impartida por el subcomandante Marcos ante la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos. La Realidad, Chiapas.
- Ferrajoli, L. (2006). “Criminalidad y globalización”. *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 115, México.
- Ferrajoli, L. (2013). “Criminología. Crímenes globales y derecho penal. El debate epistemológico en la criminología contemporánea”. *Revista Crítica Penal y Poder*, 4, Barcelona.
- Katz, F. (2004). “La Guerra Fría en América Latina”. En Spenser, D. (coord.), *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*. México: CIESAS-SER/Porrúa.
- García Huitron, A. (2014). *La política de seguridad en México. Evaluación y reflexiones desde la criminología crítica (2006-2012)*. México: INACIPE.
- Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (2015). *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. México.
- Human Rights Watch (2013). *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*. Estados Unidos de América.
- Illades, C. y Santiago, T. (2014). *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*. México: Era.
- Marx, K. (2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. España: Alianza Editorial.
- Milenio TV (2013). “Raúl Plascencia, presidente de la CNDH, en entrevista con Azucena Uresti”. México.
- Molina Theissen, A. L. (1996). “La desaparición forzada de personas en América Latina”. En Trindade, A. et al., *Estudios básicos de derechos humanos. Tomo VII*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Naciones Unidas (2015). *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas*. Viena.
- OXFAM (2015). *Riqueza: tenerlo todo y querer más*.
- Pavarini, M. (2015). “Mesa redonda y presentación del libro *El sistema de justicia penal y nuevas formas de observar la cuestión criminal. Ensayos en honor a Massimo Pavarini*”, celebrada el 30 de julio de 2015 en la Sala de Seminarios Mariano Jiménez Huerta del INACIPE, que contó con la transmisión en vivo de Pavarini desde Italia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*.

Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Diagnóstico y Propuesta para América Latina. Panamá.

Rivera Beiras, I. (2010). "Violencia estructural e institucional. Crímenes de Estado y guerra. Una 'nueva' ruptura epistemológica en la criminología". En Fernández Bessa, C., *Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social.* España: Anthropos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). *Prescripción del delito de genocidio (Halconazo).* México.

United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data.* Viena.

Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social.* Barcelona: Gedisa.

Zaffaroni, E. R. (1988). *Criminología. Aproximación desde un margen. Vol. I.* Bogotá: Temis.

Zaffaroni, R. (2015). "Una tercera guerra mundial no declarada". *Página 12*, 9 de diciembre de 2014, consultada el 15 de febrero de 2016.

Zaffaroni, R. (2011). *La cuestión criminal.* Buenos Aires: Planeta.

Zaffaroni, R. et al. (2006). *Manual de derecho penal.* Buenos Aires: Ediar.

Coedición Ediciones Eón/Universidades de Guanajuato



**Mujeres mexicanas
en la escritura**
**Claudia L. Gutiérrez Piña y
Carmen Álvarez Lobato
(Coordinadoras)**



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Campus Guanajuato



EDICIONES
EÓN

División de Ciencias
Sociales y Humanidades

De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Las historias que “nos dan forma” también son historias de las que nos podemos emancipar. A propósito de la enseñanza de la historia en las escuelas de Colombia

Alejandra Londoño Bustamante*

A través de este artículo pretendo plantear algunos aspectos que aporten al debate en torno a la enseñanza de la historia en las escuelas de Colombia y que nos permitan revisar con un lente crítico las tensiones que han existido en este campo, los vínculos entre las relaciones de poder políticas, económicas y culturales y la aparición y desaparición de la historia en las escuelas, pero sobre todo que nos deje puertas interpretativas abiertas para pensar en la enseñanza de la historia como un campo de posibilidad que aún esta por construirse.

A modo de introducción

Colombia no es el primer país en el que se juega con la enseñanza de la historia al vaivén de las coyunturas políticas. Basta mirar lo que ha sucedido en Uruguay o en República Dominicana durante las dictaduras e incluso en la estructuración de sus democracias, en Ruanda después del genocidio de 1994, en la Sudáfrica del Apartheid, o en la construcción de las naciones del siglo XIX en algunos territorios de América Latina.

Si revisamos estos registros, podremos ver como la enseñanza de la

historia en las escuelas aparece y desaparece del currículo de acuerdo con tensiones o con intereses políticos y económicos. Asimismo, se podría corroborar que en los tiempos en los que se ha institucionalizado la enseñanza de la historia, se cristalizan no sólo estas tensiones e intereses, sino además relaciones de poder raciales y de género que han sido históricas y que aun hoy siguen siendo silenciadas.

La historia que hoy conocemos como disciplina empezó a fortalecerse en el territorio colombiano a partir de los procesos independentistas del siglo XIX. Para este periodo fue importante no sólo estructurar un campo de conocimiento objetivo y que en sus rimbombancias exaltara las gestas por la independencia, sino además unos mecanismos de trasmisión del mismo,

que aportaran a la construcción de la nación. Fue entonces fundamental la enseñanza de una historia que de la mano del pensamiento católico formara los ciudadanos esperados para el proyecto de nación que se estaba consolidando.

En los años noventa del siglo XX, esa mirada sobre la historia que formaba al “ciudadano de bien” y que que generaba identidades de adhesión nacional ya había tomado otros rumbos. Si bien en este artículo no me detendré en el detalle de lo que sucedió en ese largo periodo, sí me interesa mencionar que para 1994 la desaparición de la historia como parte de la enseñanza obligatoria en las escuelas estuvo relacionada ya no con la construcción de una identidad nacional, sino con la necesidad de

* Profesora-investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

insertar al país en las lógicas de la economía internacional, tal como lo veremos más adelante.

Hoy, en el contexto de la firma de los acuerdos de paz con las FARC-EP, el debate en torno a la enseñanza de la historia se abre nuevamente para Colombia debido a la ley 1874 firmada el 27 de diciembre de 2017, la cual restablece la enseñanza obligatoria de la historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares y tiene tres propósitos principales: 1) contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica cultural de la nación colombiana; 2) desarrollar el pensamiento crítico a través de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país, en el contexto americano y mundial; 3) promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en el país.

Estamos hablando entonces de tres momentos que, aunque no son los únicos que han hecho parte de los engranajes de la enseñanza de la historia en Colombia, resultan emblemáticos para entender algunos problemas que desarrollaré en este texto. Tres momentos que, aunque en apariencia son distantes, tienen varios elementos en común sobre los que considero necesario poner la mirada para entender el vaivén impuesto a la enseñanza de la historia y, por tanto, los retos a los que nos enfrentamos como sociedad si buscamos que la historia se convierta en un campo de conocimiento que enseñado en las escuelas del país aporte no sólo a memorizar fechas o a conocer hechos y acontecimientos del pasado, sino (y principalmente) significados, interpretaciones, elaboraciones y compromisos transformadores propios del pensamiento histórico.

A través de este artículo¹ pretendo plantear algunos aspectos que aporten al debate en torno a la enseñanza de la historia en las escuelas de Colombia y que nos permitan revisar con un lente crítico las tensiones que han existido en este campo, los vínculos entre relaciones de poder políticas, económicas y culturales y la aparición o desaparición de la historia en las escuelas, pero sobre todo que nos deje puertas interpretativas abiertas para pensar en la enseñanza

¹ En este punto considero importante aclarar que este texto no responde a un proceso de investigación rigurosa y que más bien hace parte de las preguntas y de las elaboraciones continuas que he hecho a lo largo de mi formación como historiadora y en mi experiencia profesional en el campo de la enseñanza de la memoria histórica del conflicto armado en Colombia. En esa medida es posible que algunos cabos queden sueltos y que se presenten algunas generalidades que espero poder desarrollar con mayor detenimiento más adelante.

de la historia como un campo de posibilidad que aún está por contruirse.

Enseñanza de la historia y relaciones de poder

En Colombia la historia dejó de ser una asignatura obligatoria en los colegios a comienzos de los años noventa del siglo XX, más específicamente en 1994, en el contexto de la apertura económica y bajo el mando del ex presidente César Gaviria Trujillo, quien a través de la ley 115 de 1994 estableció que la enseñanza de la historia haría parte de una bolsa disciplinar (grupo de áreas obligatorias y fundamentales) en la que se agruparían ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia, y las cuales serían impartidas en la educación básica.

Para este momento se consideró que la historia que se enseñaba y que ocupaba un lugar relevante en la escuela, era localista y que por tanto estaba de espaldas a las dinámicas de la economía global a la que el país debía insertarse. Si bien es cierto que la historia impartida en los colegios para ese momento era absolutamente localista, memorística, causal y lineal, entre otras carencias, también es cierto que no hubo la mínima intención de repensar su enseñanza y que más bien se optó por eliminarla, para fortalecer áreas que, se suponía, aportaban a la economía nacional, como es el caso del inglés y de la tecnología.

Sin embargo, no podemos olvidar que esa enseñanza de la historia, considerada innecesaria en la segunda mitad del siglo XX y eliminada de la escuela, fue la misma que durante el siglo XIX se impartía de manera obligatoria, momento en el cual fue entendida como un eje de aprendizaje fundamental para la construcción de los Estados-nación.

Estos movimientos podrían verse como hechos azarosos o como acontecimientos propios del transcurrir histórico; sin embargo, si retornamos al siglo XIX podremos ver que en esa estrecha relación que se tejió entre la historia y la configuración de la nación hay mucho más que azar y que lo que estaba en juego era la transmisión de representaciones y discursos que aportarían a la configuración de una identidad que agrupara a personas que, aunque compartían un mismo territorio, no se sentían parte de la colectividad denominada nación.

En el siglo XIX colombiano lo que se buscaba era construir y transmitir un relato local que pusiera al centro a grandes hombres en grandes batallas independentistas rescatando a un pueblo que hasta el momento “no tenía historia”. Identificarse con esos hombres y con sus batallas

ganadas era, entonces, hacerse parte de la historia que nunca se había tenido, una doble faz en la que a través de la narración de otro se hacía parte de un todo: la nación.

Para Benedict Anderson (2006), la nación es “una comunidad política imaginada” que toma forma, en buena medida, gracias al paso obligatorio de una parte de los “ciudadanos” por el sistema de educación, el cual es entendido como una institución para la integración. Desde esta perspectiva, la enseñanza de la historia no sólo es importante, sino que además se vuelve necesaria, pues a través de ésta, mientras se enaltece el pasado por medio de una selección de hechos y personajes a ser narrados, se impone una identidad con un pasado reciente del que se supone “todos” hacen parte, como nación.

Así, la historia naciente del siglo XIX no necesitó hacer mención de los que hoy conocemos como subalternos, pues se suponía que en la narración de los grandes hombres ya estaba incluido un “todo” que se hizo historia a través de ese relato y de un ejercicio de diferenciación con la corona española, aun cuando este “todo” excluyera radicalmente a pueblos enteros (negros afrodescendientes, indígenas, campesinos y mujeres) que no sólo habitaban el territorio que agrupaba dicha nación, sino que además fueron fundamentales en su independencia y para el sostenimiento de la misma (y no sólo).

Desde entonces, fue a través de la enseñanza de la Historia que se estableció una relación de la población colombiana con su pasado, un pasado que le competía saber a todos por medio de prácticas y compromisos sociales de rememoración, ritual y festejo. Una historia tematizada y episódica, que transmitía esencialmente hechos y datos considerados verdaderos por sí mismos de temas militares y políticos (por esto último entiéndase periodos de gobierno de una fila cronológica de presidentes), compuestos por personajes de las clases dirigentes que, se creía, eran quienes determinaban el acontecer histórico del país. Con la geografía sucedía algo similar, pero en este caso consistía en memorizar los nombres de los ríos, montañas y capitales, entre otros (Campos, Rodríguez, 2007: 25).

Allí, en ese escenario era fundamental que la historia fuera conocida, difundida, enseñada, no solamente para que se conociera cómo había sucedido la colonización y la independencia, sino además para generar un orgullo identitario y cohesionador que resultaba necesario para la construcción de la idea de nación.

Así, esa misma historia que fue fundamental durante el siglo XIX para la construcción de la identidad nacional, se convirtió en localista e insuficiente en el marco de la apertura económica durante los años noventa del siglo XX. La enseñanza de la historia y la disciplina misma siguió en su vaivén, yendo y viniendo, apareciendo y desapareciendo según el nivel de utilidad que pudiera tener para los intereses del momento.

La enseñanza de la historia, su institucionalización y aparición en las aulas, e incluso su omisión y desaparición ha sido usada para cumplir con objetivos que apuntan a la estabilización de hegemonías políticas, económicas y culturales en el tiempo presente. Una estabilización a la que aporta procurando instaurar en la escuela y en otros espacios de educación formal y no formal, ideas que se presentan como “la verdad”, que buscan generar adhesiones y justificar decisiones y acciones que aunque presentes, encuentran sus argumentos y validaciones en el pasado.

Un juego de poder a través del cual, sobre el tablero de la enseñanza, se mueven fichas que dirigen la mirada hacia ciertos recursos narrativos del pasado, mientras se ignoran y se silencian otros; éstos que resisten desde las periferias de la historia, éstos que no son hegemonía, que no llegan a convertirse en el relato oficial, pero que existen por la fuerza misma de las acciones que les dieron vida y que los convirtieron en los hechos históricos no contados por la historia.

En el pensamiento del teórico cultural y sociólogo afro-jamaicano Stuart Hall (1981), encontramos una definición de hegemonía pertinente para lo que aquí se está planeado. Hall (1981), retomando a Antonio Gramsci, señala que la hegemonía es una alianza de fracciones dominantes de clase, en la que no sólo se obliga a una clase subordinada a conformarse a los intereses de la clase dominante, sino que se ejerce una “autoridad social total” sobre esas clases y sobre la formación social en general. En este juego de poder, las clases dominantes no sólo dominan, sino que además dirigen y conducen para así obtener el consentimiento de las clases subordinadas. Es así como la hegemonía *deja de ser* una evidente relación de poder de *arriba hacia abajo*, para convertirse en una combinación de fuerza y consentimiento.

En este sentido, el concepto de hegemonía implica mucho más que una mirada exclusiva sobre las estructuras, o en otras palabras sobre las relaciones netamente económicas y productivas, Hall sitúa la discusión en las superestructuras, las cuales entiende como espacios sociales,

culturales, ideológicos y formas de concebir el mundo, en las cuales se constituye la hegemonía como tal.

La disciplina histórica tradicional –con todo lo que ello implica– y la enseñanza de la misma se constituyen como campo de transmisión de las estructuras. Se establecen verdades y se seleccionan las fuentes para llegar a dichas verdades respondiendo a intereses que están sujetos a relaciones de poder; es por esto que se clasifican hechos y acontecimientos del pasado anclados a la significación de las acciones en el tiempo de determinados hombres, guerreros e instituciones políticas y económicas. En esta mirada, por supuesto, también están en juego tensiones históricas que son raciales y de género, lo que no se narra, lo que se oculta ya nos está hablando de una intención.

Como ya se había mencionado, este ejercicio de poder disciplinar conduce la mirada hacia verdades específicas, selecciona y recrea realidades pasadas que son difundidas ya no sólo a través del texto escrito, sino además a través de espacios como la escuela, o simplemente desaparece o pierde fuerza cuando así se requiere. La historia tradicional hegemónica en un medio de formación social de memorias colectivas.

Para algunas personas este debate puede ser cercano, pero para otras quizás no tanto. Propondré un par de preguntas para intentar ejemplificar lo que estoy enunciando: ¿nos hemos preguntado alguna vez por qué la incipiente enseñanza de la historia durante tanto tiempo en los colegios públicos de Colombia se dividió en tres grandes y ramplones momentos: la llegada de la Pinta, la Niña y la Santa María, el proceso de independencia liderado por unos criollos blancos y las memorias de nuestros heroicos presidentes? ¿Nos hemos preguntado por qué aprendimos más de Colón o de Santander que de Benkos Bioho, de Quintín Lame o de Ana María Matamba? ¿Nos hemos preguntado por qué un día decidieron llamarle al genocidio más grande de la historia conquista o colonización? Las preguntas podrían seguir.

Asimismo, podría abrirse todo un campo de debate para argumentar los aspectos que definen “el hecho histórico”, argumentos asociados a la relación objetiva con el tiempo, con el espacio y con los hechos en sí mismos, argumentos en los que la objetividad juega en la misma cancha de relaciones de poder opresivas sin ser mencionados. Argumentos que rara vez se cruzan con los debates en torno a las relaciones de poder y a las identidades que genera una disciplina que aporta a la consolidación de hegemonías a partir, por ejemplo, de la generación de identidades. ¿Convendría a un país como Colombia que

sus ciudadanos se sintieran parte de la historia luchada por Benkos, Quintín, Ana María y otros tantos? ¿O nos servirá más el discurso de una conquista que nos trajo el progreso, las ciencias, la modernidad y todo lo que hoy somos y debemos agradecer?

Stuart Hall profundiza este análisis de la siguiente manera:

Las superestructuras de la “hegemonía” trabajan *mediante la ideología*. Ello significa que las “definiciones de la realidad”, favorables a las fracciones de la clase dominante e institucionalizadas en las esferas de la vida civil y el estado, vienen a constituir la “realidad vivida” primaria para las clases subordinadas. De este modo, la ideología suministra el “cemento” de una formación social, “preservando la unidad ideológica de todo el bloque social”. Esto no se debe a que las clases dominantes puedan prescribir y proscribir con detalle el contenido mental de las vidas de las clases subordinadas (éstas también “viven” sus propias ideologías), sino a que se esfuerzan, y en cierto grado consiguen, por *enmarcar dentro de su alcance* todas las definiciones de la realidad, atrayendo todas las alternativas a su horizonte de pensamiento (Hall, 1981: 239).

La enseñanza de la historia entendida como un escenario que puede constituirse en hegemonía es un campo de disputa en las aulas, los currículos y, por supuesto, en los métodos y en las metodologías; sin embargo, todo esto se presenta como acciones propias de una pedagogía desprovista de relaciones de poder; parafraseando a Hall, la historia como discurso hegemónico es un campo que atrae todas las alternativas a su horizonte de pensamiento.

Ahora, en el escenario de la enseñanza formal de la historia, ese redireccionamiento de la mirada no está sustentando en un ejercicio ingenuo de escogencia, es decir, no podríamos explicarlo justificando que la historia es compleja y que en esa medida para enseñarla se hace necesario seleccionar y priorizar hechos que desde el lente de la institucionalidad educativa (en este caso) sean más oportunos, ¿qué criterios podrían sustentar dicha pertinencia? ¿Estarán esos criterios desligados de relaciones de poder económicas, políticas, étnico-raciales y de género?

Si la historia está imbuida en relaciones de poder, su narración y su enseñanza difícilmente estarán exentas de ellas. O como señala el historiador haitiano Michael-Rolp Trouillot, “La Historia es fruto del poder, pero el poder mismo nunca es tan transparente como para que su análisis sea superfluo” (Trouillot, 1995: XXVII).

Con esta frase del aún muy vigente Trouillot, acerquémonos someramente a la experiencia de algunos de los países que mencioné al inicio de este artículo para seguir proponiendo complejidades necesarias. En el caso de Uruguay, Carlos Demasí plantea que la enseñanza de la historia durante y después de la dictadura (1973-1985) implicó la construcción de una memoria sustentada en la necesidad de instituir el olvido para afianzar imaginarios nacionales en torno a la existencia de una democracia perfecta, esto se dio, entre otras cosas, a partir de estrategias tales como exaltar la idea de solución pacífica de los conflictos, poniendo en el centro elementos discursivos y simbólicos en espacios formativos como la escuela, lo cual produjo en la sociedad uruguaya una lucha de memorias, que en su tensión permanente contribuían no sólo al no entendimiento de lo sucedido en el marco de la dictadura, sino además a un olvido social.

¿Por qué resulta tan difícil asumir el debate y la difusión de los acontecimientos represivos de la dictadura, en el marco del sistema educativo? En este caso no se trata de la existencia de complicidad social retrospectiva, real o supuesta: dentro de las limitadas posibilidades de la época, los uruguayos manifestaron mayoritariamente su rechazo a la dictadura en 1980 cuando el régimen convocó a un plebiscito procurando su consolidación institucional. Las razones de esa displicencia deben buscarse más allá de las dinámicas del sistema educativo, y parecen vincularse a la adhesión social que concitan tres tradiciones que son muy fuertes: la Historia nacional como narrativa, el pasado como práctica social, y la función social encomendada a la educación (Demasí, 2016: 26).

Para Demasí, la enseñanza de la historia reciente de la dictadura uruguaya se estructuró a partir de tres tradiciones, que, como él mismo menciona, han sido un pilar del ideal de democracia uruguaya, en esa medida, lo que por mandato nacional se enseñó en la escuela, durante y después de la dictadura, no fue un hecho azaroso, sino más bien una decisión consciente, atravesada por los intereses de la clase política hegemónica del momento. El autor señala además que en el caso uruguayo existe una relación compleja entre historia, memoria y nación, que se ha estructurado a partir del momento en que la historia, como asignatura en los colegios, articula la transmisión de la historia de un país con la configuración de la identidad a partir de un ejercicio de moldeamiento de las memorias de los estudiantes. Una enseñanza que exalta la dictadura y las guerras como la

esencia de la configuración del país y que hace necesaria la homogenización del criterio de los individuos sobre los episodios que recuerdan y los que olvidan.

En el caso de República Dominicana, Néstor Rodríguez (2005) señala que durante y después de la dictadura (1930-1961), la historia oficial en República Dominicana fue puesta al servicio del poder hegemónico y usada como instrumento legitimador de la ideología dictatorial, lo que posibilitó, incluso, la creación de la Academia Dominicana de Historia, la cual fue fundada por el dictador Rafael Leónidas Trujillo y contó con el respaldo de reconocidos intelectuales de la época. La historia promovida desde este espacio ha desempeñado un papel fundamental para institucionalizar una narrativa particular de la nación blanca, burguesa, católica y de descendencia española que sirvió como justificación del horror cometido durante la dictadura y que hoy forma parte de un imaginario colectivo presente en conversaciones de colmados, de autobuses... conversaciones en las que circula la imagen de una República Dominicana blanca en contraposición con el Haití de negros, demonios y pobres por castigo (Londoño, 4: sf).

Los lenguajes de la historia hegemónica encubren más de lo que dejan ver e instauran verdades a través de la narración de hechos del pasado que son seleccionados cuidadosamente y que en el presente pueden convertirse en activadores de identidades. Con la historia hegemónica se construyen explicaciones a través de argumentos que se presumen objetivos y se presentan problemas como la distribución de la tierra, de la riqueza y del conocimiento (en el caso de Colombia) no como expropiación, acumulación y despojo con unos responsables concretos, sino como un problema casi natural al que debemos responder de manera individual –a través de discursos como la superación personal o el emprendimiento empresarial– mientras adoramos en museos los rostros de quienes están detrás de muchos de los desastres que hoy vivimos. La historia hegemónica como recurso político permite enunciar y dar relevancia a determinadas versiones, mientras silencia otras y de manera descarada hace un llamado a la objetividad.

Ahora, si bien es cierto que la historia como engranaje discursivo de las hegemonías es un riesgo que debemos enfrentar, también es cierto que, en países como Colombia, se hace necesario preguntarnos por nuestro pasado para entender esos relatos de los que somos parte y esos juegos de poder que no nos han posibilitado construir y habitar una historia menos escabrosa e injusta. Quizás en este punto valga la pena decir que conocer y reconocer nuestro pasado cercano y lejano es un ejercicio sumamente importante y

no sólo como acción interpretativa, sino como posibilidad para entender, hacernos parte y responsabilizarnos.

Retos de la enseñanza de la historia en Colombia

Hoy el debate en torno a la enseñanza de la historia se abre paso nuevamente en Colombia debido a la ley 1874 firmada el 27 de diciembre de 2017. Esta ley propuesta por Viviane Morales, senadora de uno de los partidos de derecha del país, ha generado todo tipo de reacciones. Posturas a favor y en contra de un documento que, aunque busca reestablecer la enseñanza de la historia en las escuelas, es bastante limitado.

Para algunos, la ley postula aspectos que son considerados interesantes e importantes; por ejemplo, los tres principios que la sustentan, los cuales fueron citados al inicio de este texto².

Desde otras posiciones la ley es como un caramelo que endulzó muchas lenguas, pero no llenará ninguna barriga, o en palabras del columnista Adolfo León Atehortúa Cruz (2017), en *¿Enseñanza obligatoria de la historia? Mucho ruido, pocas nueces*:

Lamentablemente, no es así. El objeto de la ley es absolutamente claro en su redacción: “Restablecer la enseñanza obligatoria de la Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales en la educación básica y media”. Es decir, no se crea una nueva asignatura, no se da vida a la Historia de Colombia como materia específica en el pènsium de la educación básica y media; no se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 que establece entre las áreas obligatorias y fundamentales las “ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia”; así ligadas, como un todo, sin distinguir disciplinas de temas, sin especificar ni evidenciar la interdisciplinariedad o la transdisciplinariedad. La nueva ley tan solo agrega literales a los objetivos específicos de los ciclos sin que ello signifique un real cambio (Atehortúa, 2017).

² 1) Contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica cultural de la nación colombiana. 2) Desarrollar el pensamiento crítico a través de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país, en el contexto americano y mundial. 3) Promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en el país. Para leer completa la ley 1874 de 2017, véase: <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201874%20DEL%2027%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>>.

Concuerdo con Atehortúa y con otros culmnistas y académicos que hicieron públicas sus posturas críticas a la incipiente ley. Al final, aunque el decreto recite un par de líneas interesantes, la historia no será asignatura, sino parte de los lineamientos de las ciencias sociales y seguramente tampoco se contará con muchos recursos para que los debates que proponen sus principios puedan desarrollarse detenidamente en las aulas de clase o para que se fortalezca el pensamiento histórico de las y los docentes del país quienes desde hace décadas han desarrollado proyectos de historia en el aula acudiendo a sus propios recursos y conocimientos, porque los insumos otorgados por la institucionalidad estatal resultan tan incipientes como la ley misma.

La ley, seguramente tampoco logrará aportar mucho a debates más profundos que desde siglos atrás tenemos pendientes; por ejemplo, la necesidad de pensar una enseñanza no hegemónica de la historia, una en la que no sólo se resuelvan preguntas metodológicas sobre cómo enseñar historia, sino que además aporte a superar vacíos en términos de los contenidos que son fundamentales para asumir responsablemente la historia que somos.

Un ejemplo, tan sólo un ejemplo de esto, son los debates en torno a los procesos de esclavización colonial e independentista de personas negras afrodescendientes, y los efectos que hoy eso tiene sobre las comunidades negras y sobre la sociedad en general; un ejercicio de revisión del pasado que implicaría que, desde todos los escenarios posibles, la sociedad asumiera responsabilidades materiales, psicológicas y narrativas, más aún tratándose de un país que se ha puesto de espaldas a este debate para conservar la comodidad que se ha construido con mano de obra esclavizada y “deshumanizada” y que todavía hoy sigue viviendo en el continuum histórico de una sociedad que narra la esclavitud como un hecho lejano y no como un acontecimiento de larga duración que nos ha moldeado como país.

Así, el principio de la ley 1874, que recita: “Contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana”, tendría que aportar a resignificar el valor histórico de los pueblos que hoy conocemos como “étnicos”; tendría que llevarnos a una problematización del racismo como sistema de dominación y no sólo al reconocimiento de la existencia étnica. Es decir, una comprensión histórica de este talante nos sacaría de lo que la pensadora, escritora y activista maya kaqchikel (de Guatemala) Aura Cumes denomina los lenguajes que encubren (multiculturalismo, diversidad, reconocimiento, entre otros).

Un ejercicio responsable que desde el pensamiento histórico aporte no sólo al reconocimiento maniqueo de la identidad étnica, sino que además deleve las tramas históricas del racismo y de las desigualdades que produce, tendría que llevar, entre otras cosas, a la eliminación inmediata de acciones como los actos cívicos escolares del “día de la raza” en Colombia, en los que las y los estudiantes se disfrazan de españoles, indígenas y negros, para tratar de narrar un hecho que se les presenta como lejano, distante, sin mendiaciones propias de los sistemas de poder y que además, se supone, nada tiene que ver con sus propias vidas. Lo étnico dejaría de ser el folclor de la escuela, para convertirse en una pregunta de carácter histórico digna de ser explorada y acompañada por las y los maestros en el aula de clase.

Un ejercicio que desde el pensamiento histórico se acerque a las problemáticas de las personas que hoy forman parte de los denominados “grupos étnicos” tendría que ser la puerta para comprender que los privilegios raciales se construyeron en relaciones de poder colonial (para el caso del territorio colombiano). Pero además implicaría un proceso de investigación, contrastación y de sensibilización profunda en el aula que lleve a comprensiones históricas más complejas, en este caso un entendimiento de que estos hechos están vinculados a uno de los genocidios más grandes y silenciados de la historia.

De esta manera, la colonización dejaría de presentarse como una conquista o como el maravilloso encuentro de dos mundos y comenzaría a pensarse como un hecho histórico atroz que moldea lo que somos como sociedad y que aún hoy sigue otorgando lugares, grandezas y superioridades en función de lo racial, mientras inferioriza, maltrata y bloquea a quienes no están en la lógica occidental de la blanquedad, la cual se define en función del fenotipo pero también de los sistemas de creencias, de las identidades, de las representaciones y de las formas de organización culturales, económicas y políticas que se salen de la matriz de pensamiento occidental.

El pensamiento histórico es un campo compuesto por elementos ontológicos, conceptuales, relacionales, demostrativos, lógicos, simbólicos y creativos. Nuestra idea de que existimos como personas y como colectivo social siempre se encuentra vinculada a una dimensión de tiempo, es decir, existimos ahora, y eso está vinculado a lo que fuimos antes y posiblemente determinará lo que seamos en el futuro. Es muy frecuente que al analizar nuestro presente intentemos explicarlo como el resul-

tado o la secuencia que proviene del pasado, por eso el pensamiento histórico tiene una dimensión ontológica, porque está vinculado a nuestra dimensión de existencia humana y atraviesa diferentes nociones de tiempo que experimentamos como individuos, pero como nuestra existencia se realiza en un colectivo, esto se extiende a nuestra concepción de sociedad (Campos Rodríguez, 2007: 37).

Entender la historia desde esta lógica en la escuela nos permitiría acercarnos al pasado y entender cómo los hechos consignados en ese pasado han moldeado la sociedad que somos y en esa medida nos permitiría no sólo conocer, sino además promover un pensamiento activo que comprende, al tiempo que actúa y transforma en su propio tiempo.

Y así como menciono, a modo de ejemplo y de forma muy general, el problema del abordaje de la esclavización colonial e independentista, podría mencionar otras complejidades históricas, como la pregunta por los lugares ocupados por las mujeres y por las comunidades indígenas en diferentes periodos de la historia; sin embargo, no podré extenderme en ello. Aquí lo importante quizá sea plantear que, más allá de la emergencia de la nueva ley, sigue siendo una necesidad considerar los abordajes del pensamiento histórico en las escuelas del país. Un abordaje que va mucho más allá de las narraciones convencionales de fechas, hechos y personajes emblemáticos:³

En esta perspectiva, el pensamiento histórico debe abandonar la “vieja racionalidad centrada en la separación y fraccionamiento de hechos, fenómenos o áreas de conocimiento que en la realidad están unidos. El campo del pensamiento histórico es un campo híbrido entre disciplinas que permite un acercamiento a una realidad multidimensional, sin que ello implique la desaparición de distintas áreas disciplinares. Supone un contacto y una cooperación entre diversas formas de conocimiento, un acercamiento a las distintas posibilidades de intersección

³ Hablo de personajes “emblemáticos” para enfatizar en el proceso de construcción histórica de los personajes que se convierten en emblemáticos, lo cual pasa por una negociación social atravesada por relaciones de poder en las que determinadas historias resultan relevantes e importantes con respecto a otras que no lo son. El personaje emblemático no se hace emblemático naturalmente, ni necesariamente lo glorifican la grandeza de sus hazañas. El personaje emblemático se hace emblemático en una relación que implica una selección y una emblematicación de su existencia, esto hace que sea un personaje emblemático y no un personaje emblemático *per se*.

entre diversas formas de conocer (Campos Rodríguez, 2007: 38).

El pensamiento histórico propone que la escuela supere la enseñanza memorística y lineal de la historia sin que se abandone una relación interdisciplinar en el aula de clase con el tiempo, el espacio e incluso con ejercicios de memorización que dejan de ser el centro de la enseñanza para convertirse en un recurso pedagógico que puede usar el/la docente. Propone que desde diferentes campos disciplinares las y los estudiantes puedan acercarse a problemas históricos, revisarlos, interpretarlos, entenderlos desde múltiples perspectivas y analizarlos.

El o la docente podrá hacer una selección de hechos, territorios, temporalidades para darle un alcance a su programa de clase; sin embargo, desde la lógica del pensamiento histórico, el acercamiento de las y los estudiantes a dichos hechos ya no será a través de una narrativa de verdades entregadas por el docente, sino un ejercicio crítico en el que el/la estudiante pueda establecer interpretaciones en compañía de un/a maestro/a que deja de ser un libro de verdades reveladas para convertirse en mediador de ese pensamiento crítico.

Por supuesto, y como ya fue enunciado, desde esta perspectiva, la selección de los temas a abordar es un tema fundamental, el o la docente que adopte los postulados del pensamiento histórico no solamente tendrá que pensar en el desarrollo metodológico de sus clases; en otras palabras, en el cómo, sino que además tendrá que pensar los contenidos que propiciarán esos diálogos y allí en esa decisión se hace fundamental retornar a la pregunta por las hegemonías y por las relaciones de poder. Con esto no quiero decir que Colón, Bolívar y Santander tendrán que salir del aula de clase, más bien quiere decir que su presencia obligará también que al aula de clase lleguen voces como las de Benkos, Ana María y Quintín Lame⁴, en un diálogo histórico que nos cuente cronológicamente quiénes fueron estas seis personas, nos dejen ver las tensiones de la historia, las relaciones de poder, los modos por los cuales hemos validado a través del tiempo a determinadas voces, mientras se silencian otras.

⁴ Estos seis personajes son un ejemplo; sin embargo, podrían ser muchos más, de hecho podrían ser acontecimientos emblemáticos con sus múltiples voces e interpretaciones, entre otros.

Concluyendo

Muchos de los debates propuestos en este texto, por supuesto, superan los alcances de una ley que, como ya han dicho muchos, poco o nada transforma lo que ya existía desde 1994. Sin embargo, no podemos dejar de verla como oportunidad para reabrir discusiones pendientes que no sólo corresponden a la escuela, sino además a las universidades, a las y los académicos historiadores y a la sociedad en general.

Debates que, puestos sobre la mesa, nos permitan revisar cómo el pensamiento histórico puede aportar a la transformación de las hegemonías capitalistas, racistas y patriarcales desde espacios como la escuela en donde será fundamental pensar tanto en *qué* se enseña, como el *cómo* se enseña. Un ejercicio que implica hacer rupturas con enseñanzas dogmáticas de la historia y que debería llevar a que tanto los/las docentes como las/los estudiantes se entiendan a sí mismos como sujetos históricos, producto de los entramados de la historia, pero también constructores de ella. Una apuesta pedagógica que además invite a que las escuelas se llenen de creatividad escuchando relatos comunitarios, música, poesía, literatura y todo eso que nos han dicho que no cuenta como fuente verídica para la historia más ortodoxa⁵.

También es importante tener presente que esta ley se decreta en el marco de una coyuntura fundamental para la historia de Colombia, como lo es la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP. De nuevo, el debate en torno a la enseñanza de la historia emerge en un momento en el que el país requiere de una sociedad atenta a un fragmento de su pasado, una sociedad que mire hacia atrás para generar identidades nacionales y para pensar en la historia que como país no podemos repetir. No es gratuito su tercer principio: “Promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en el país”.

Es sustancial entender que si bien la ley nos plantea una intención coyuntural, de fondo nos estamos enfrentando al reto de diseñar metodologías y propuestas pedagógicas en las que la mirada crítica del pasado pueda ayudarnos

⁵ Al respecto, recomiendo la *Caja de Herramientas. Un viaje por la Memoria Histórica. Aprender la Paz, Desaprender la Guerra*, construido por el Área de Pedagogía del Centro Nacional de Memoria Histórica. Si bien es un recurso que centra la mirada en las memorias del conflicto armado, está estructurado sobre una potente ruta pedagógica que puede dar pistas importantes a maestros e investigadores que se pregunten por la concreción de estas miradas críticas en el aula de clase.

tanto a conocer la historia reciente del país y del mundo, como las deudas históricas que tenemos en el largo plazo. En esa medida se hace necesario que la enseñanza de la historia no se quede exclusivamente en el abordaje de las historias del conflicto armado, esto sería perdernos siglos de posibilidades para expandir el pensamiento histórico.

Con esto quiero plantear que si bien es necesaria una enseñanza crítica y activa del conflicto armado, no sólo para que los jóvenes conozcan lo sucedido, sino además para que construyan estrategias de no repetición, también se hace necesaria una mirada histórica del largo plazo, una revisión que nos lleve a pensar en los pendientes que como sociedad tenemos y en las continuidades opresivas y hegemónicas que debemos resolver. Un lente que enfoque hechos, acontecimientos en diferentes momentos y que establezca relaciones temporales, al tiempo que visibilice relaciones de poder y que cuestione los lugares que ocupamos con el fin de generar acciones, lo cual sólo puede lograrse desde metodologías y apuestas teóricas que se inserten en el pensamiento histórico.

En una coyuntura política como la que atravesamos, las y los docentes preocupados por la historia en la escuela podrán encontrar un pequeño orificio para actualizar debates, para hacer quiebres o para reafirmar discursos hegemónicos.

Se hace necesario entonces que intentemos convertir los riesgos en posibilidades comprendiendo la enseñanza de la historia como un espacio de diálogos y tensiones, de encuentros y desencuentros. Pasar de lo memorístico a la acción transformadora, que nos vincula y que nos cuenta la historia como parte de lo que somos, es fundamental para comprender que las opresiones que vivimos o los privilegios que portamos forman parte de la historia que hemos sido y en esa medida tenemos unas responsabilidades por asumir o unas luchas por dar. Que la historia se convierta en un medio para pensar en engranajes culturales, políticos y económicos y no sólo en macrorrelatos lejanos a la existencia que somos, o retomando una vez más a Trouillot, entender que si bien la “Historia es fruto del poder y que la mayor característica de ese poder puede ser su invisibilidad; también es cierto que nuestro mayor reto es mostrar sus raíces” (Trouillot, 1995: XXVII).

Que esta generación entienda que la selección de hechos del pasado y la interpretación de los mismos es un acto en el que tenemos pasiones, compromisos y posturas, y en esa medida, que la subjetividad o la experiencia tome un lugar activo y emancipador.

Referencias

- Atehortúa, A. (2017). “¿Enseñanza obligatoria de la historia? Mucho ruido, pocas nueces”, *El Espectador*. Recuperado de <<https://www.elespectador.com/opinion/ensenanza-obligatoria-de-la-historia-mucho-ruido-y-pocas-nueces-columna-732960>>.
- Campos, D.; Rodríguez, N. (2007). “Pensamiento histórico”. En *Colegios públicos de excelencia para Bogotá. Orientaciones para la discusión curricular por campos de conocimiento*. Propuesta para el ciclo de educación básica A, grados 3 a 6. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <<http://repositorios.educacionbogota.edu.co/jspui/bitstream/123456789/2904/1/Campo%20Pensam%20Historico.pdf>>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). *Caja de Herramientas. Un viaje por la Memoria Histórica. Aprender la Paz, Desaprender la Guerra*, Bogotá, CNMH. Recuperado de <<http://www.centrodememoria-historica.gov.co/micrositios/un-viaje-por-la-memoria-historica/index.html>>.
- Demasí, C. (2004). “Entre la rutina y la urgencia. La enseñanza de la dictadura en Uruguay”. En Jelin, E. y Lorena, G. (Comps.), *Educación y memoria. La escuela elabora su pasado*. Madrid: Siglo XXI.
- Gobierno Nacional de Colombia (2017). Ley No. 18742 de 2017. Por la cual se modifica parcialmente la ley general de educación, ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201874%20DEL%2027%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>>.
- Guha, R. (2002). *Las voces de la historia y otros estudios subalternos*. Barcelona: Crítica.
- Hall, S. (1981). “La cultura, los medios de comunicación y el efecto ideológico”. En Curran, J. et al. (Comps.), *Sociedad y comunicación de masas*. México: FCE.
- Rodríguez, N. (2005). *Escrituras del desencuentro en la República Dominicana*. México: Siglo XXI.
- Londoño, A. (s/f). *Historiografías feministas para la descolonización*. Inédito. México: Akal.
- Stoler, A. (2010). “Archivos coloniales y el arte de gobernar”, *Revista Colombiana de Antropología* 46 (2): 465-496. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/9081/home.oa?cid=10080486>>.
- Trouillot, M. (2017). *Silenciando el pasado. El poder y la producción de la Historia*. Granada: Comares.

Novedad Ediciones Eón:

**Los jóvenes, ¿Un mundo aparte?
Educación, desempleo y violencia
en el México contemporáneo**



**Olivia Leyva Muñoz
Juan Russo
Edilberto Gallardo Valente
(Coordinadores)**

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Narcotráfico: construcción social en el Ejército mexicano

Víctor Jorge Carmona Núñez*

Abordar la temática conceptual del narcotráfico en la institución del Ejército en México es relevante porque nos permite conocer la manera en la que el personal militar de tropa y oficiales construyen dicho concepto a partir de la disciplina y doctrina militar de sus elementos, fundamentada en las políticas económicas y de seguridad del Estado, la ideología militar, la instrucción militar y su práctica, así como en la influencia de los medios de comunicación. Por tal razón, es importante revisar la Ley General contra la Delincuencia Organizada, la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, la Ley de Seguridad Interior y el Plan Sectorial de Defensa 2013-2018, en virtud de que carecen de una definición de narcotráfico que coincida con lo descrito en el *Manual de actuación del personal del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos en la lucha permanente contra el narcotráfico*.

Introducción

En la Ley contra la Delincuencia Organizada, en el capítulo primero, disposiciones generales, capítulo único: naturaleza, objeto y aplicación de la ley, sólo se contemplan los siguientes delitos:

Artículo 2°. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado

cometer algún o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

- XI Delitos contra la salud en su modalidad de (narcomenudeo)
- XII Todos de la Ley General de Salud

Como se puede observar, no existe una definición clara que explique el concepto de narcotráfico en la Ley General contra la Delincuencia Organizada. Por su parte, en la Ley General de Salud se menciona en el Artículo 237 la prohibición en el territorio nacional de la producción de sustancias y vegetales como “opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana

o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones”. Como se plasma, no existe un planteamiento que describa adecuadamente el concepto señalado¹. Por ello, la clasificación y definición del narcotráfico no cuenta

¹ De acuerdo a la Ley General de Salud, “la prohibición es establecida por la Secretaría de Salud para otras sustancias señaladas en el artículo 234 de esta Ley, cuando se considere que puedan ser sustituidas en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia”. Como se describe en este artículo, el discurso científico está dotado de sistemas valorativos que definen las características subjetivas de los objetos en sí. Por ello, las particularidades señaladas de cada objeto es adjudicado al resguardo de la Ley. Disponible en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_270117.pdf> (consultado el 8 de agosto de 2016).

* Maestro en Criminología y Política Criminal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y licenciado en Psicología por la Universidad Insurgentes. Es Investigador en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), profesor en el Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea (CEEFA) y colaborador en el Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT).

tampoco con una descripción clara en el Código Penal Federal, debido a que se remite a la Ley General de Salud donde², como se señala, tampoco existe.

Sin embargo, el Ejército define al narcotráfico de la siguiente manera: “es visto como un problema internacional en el que se involucra a distintos países de la urbe mundial, en el que existen productores y a su vez consumidores; por ello, se enfatiza que los estupefacientes se muestran sujetos a la dinámica del mercado de la oferta y la demanda que marca el precio y estimulan el círculo del narcotráfico”³.

Como se señala en las definiciones, no existe un planteamiento que englobe y describa adecuadamente esta noción, de tal manera que para analizar la construcción social del concepto del narcotráfico en el personal del Ejército mexicano, se deben identificar los elementos que los construyen simbólicamente y materialmente a través de su práctica profesional.

La presente investigación se realizó en dos fases: la primera estuvo sujeta a una investigación de gabinete que llevó a la búsqueda y análisis de documentos nacionales e internacionales que han estudiado el tema del narcotráfico y el análisis de los panoramas desde los que abordan el fenómeno. La segunda fase se integró por actividades empíricas de corte cualitativo a través de la recolección de narraciones de personal de tropa y oficiales (Bertaux, 1997) del Ejército en contra del narcotráfico, además de entrevistas cualitativas semiestructuradas, cuyo objetivo fue “obtener descripciones del mundo de vida del entrevistado respecto a la interpretación de los significados de los fenómenos descritos”⁴.

² De acuerdo con el Código Penal Federal, en el Título Séptimo Delitos contra la salud, Capítulo I, “De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos”, Artículo 193.- Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia. Disponible en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070417.pdf> (consultado el 5 de abril de 2016).

³ Cfr. *Manual de actuación del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la lucha permanente contra el narcotráfico*.

⁴ De acuerdo con Steinar Kvale, la entrevista en la investigación cualitativa es “obtener descripciones del mundo de vida del entrevistado respecto a la interpretación de los significados de los fenómenos descritos” (Álvarez-Gayou, 2009).

Sobre las estructuras institucionales en México

Para analizar el concepto y las teorías de la institución y adentrarse a conocer la estructura de la institución militar, es importante esclarecer el término institución, instituido e instituyente, que es la secuencia teórica y práctica que lleva a la interacción de los grupos a formar instituciones que dan origen a la sociedad. Por ello, las instituciones como normas sociales que se interrelacionan en la vida de los hombres y las mujeres crean asociaciones que cuentan con un rango de valores que ponen de manifiesto prioridades a sus respectivas necesidades.

Tales ajustes normativos modelan las conductas de las personas en los diferentes ambientes y contextos en los que se interactúa en la vida diaria, ya que establecen lineamientos y procedimientos que permiten la comunicación institucional entre sus miembros. Existen diversas variaciones del concepto “institución” que, a lo largo de la historia, han construido aportes significativos para conocer y comprender su estructura, dado que el análisis institucional en la vida social representa el medio idóneo para llevar a cabo las interacciones que transforman y edifican a la sociedad, en virtud de que la institución como forma normativa y reglamentaria se representa desde la parte ideológica como idea, carta, representación colectiva o sistema de representación, que cumple una función simbólica en las instituciones.

De tal forma que la institución fija un orden que lleva a designar por medio de lo “instituido” lo que se establece por medio de normas, reglas y principios morales que crean, fundan o fracturan un mandato antiguo y establecen uno nuevo. En cambio, en lo “instituyente” se representa mediante una serie de conductas y comportamientos que son el reflejo de la incorporación de la ideología de la institución que posteriormente se personifica al proyectarse la institución en la vida de sus miembros (Lourau, 2007).

La (institución) como sistema que se estructura por medio de normas, reglas, costumbres, hábitos, principios morales y jurídicos regula la interacción de sus miembros (instituido), al establecer formas y modos de convivencia útiles para la institución y la adopción de nuevos comportamientos y pensamientos (instituyente), que dan sentido a las diversas formas de instituciones presentes en la vida de hombres y mujeres, toda vez que las distintas representaciones intervienen en la sociedad como ejes que articulan el lenguaje, la ideología, los símbolos, el imaginario, etc. Es

importante conocer y comprender las diversas definiciones que se han construido sobre la institución para entender el significado que existe desde diferentes disciplinas y áreas de conocimiento.

La institución del ejército

La institución del Ejército como idea de servicio surge a partir de la necesidad del Estado para hacer frente a las amenazas externas e internas, dado que el concepto de “ejército” tiene un doble significado: el “institucional” y el “orgánico”⁵. “El primero podría definirse como la fuerza militar nacional, más o menos permanente de tierra, mar y aire, organizada para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior”. En la segunda se define lo siguiente: “se contempla al ejército en su aspecto humano, mira a sus elementos personales como miembros componentes de un organismo estatal y estudia al militar como persona física encargada del servicio de la defensa nacional” (Serrano, 1972: 67). Por lo cual, el ejército se encuentra como institución nacional persistente de defensa, como del interior y exterior del Estado.

El Ejército como institución encuadrada en la gestión habitual del Estado y extensión del Poder Ejecutivo, que simboliza la noción de defensa, estructurada jerárquicamente, adquiere una competencia coactiva general y otra precisa de conservación de la seguridad interior, de la ordenanza institucional y de la tranquilidad pública. La contemplación del Ejército como una entidad permanente de resguardo de la patria le otorga la naturaleza de institución política de primer orden.

Como primer servicio que se pide al Estado está la defensa militar de una sociedad civil, cuyo propósito solicita la presencia de la institución militar. El Ejército es considerado como la institución defensiva por excelencia para el Estado, ya que la defensa nacional solicita recursos personales como materiales que son imprescindibles para el desempeño de sus fines fundamentales. A partir de la necesidad del Estado

⁵ Véanse los artículos 1º y 2º de la Ley Constitutiva del Ejército del 29 de noviembre de 1878, al decir que “El Ejército constituye una institución especial por su objeto e índole, y una de las carreras del organismo del Estado”, y “La primer y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la patria, y defenderla de enemigos exteriores e interiores” (Ley Constitutiva del Ejército: anotada y comentada, 29 de noviembre de 1878).

para hacer frente a las amenazas internas y externas, se crean los planes de defensa en el Ejército.

Los Planes de Defensa tienen como prioridad el *combate*. De acuerdo con la doctrina del Ejército, el Plan D-1 “está diseñado para enfrentar a un enemigo externo que amenaza la seguridad y soberanía nacionales”. El Plan D-2 “se aplica cuando existe una amenaza interna a la seguridad del país”. Y el Plan DN-III-E responde a las necesidades de auxilio de la población civil en situaciones de necesidades públicas o de desastres naturales⁶.

Estos fundamentos normativos institucionales son parte de los elementos materiales que construyen la identidad militar en los elementos del Ejército mexicano; sin embargo, existen otros componentes más importantes en el proceso de construcción de la identidad militar que se encuentran plasmados a través de procesos simbólicos en la vida de hombres y mujeres.

¿Cómo se construye la identidad militar?

Dentro del trabajo de campo a través de entrevistas semiestructuradas a personal de tropa y oficiales, se recabó información sobre los motivos personales que influyeron en su decisión para integrarse a las filas del Ejército, siendo la respuesta más recurrente a la pregunta *¿Qué lo motivo a entrar en el Ejército?, la necesidad de un empleo*. Por tal virtud, es notorio que el incremento de ingreso de personal profesionalista al medio castrense se debe a la falta de oportunidades en la vida social y laboral, por ello es importante señalar que la vocación como militar no se da de un día para otro, sino a través de un proceso paulatino de aprendizaje (Arfuch, 2013) y adoctrinamiento militar. En la siguiente tabla se muestran las respuestas por parte del personal militar.

⁶ Como dice Sierra (1995: 8). El Plan DN-II considera al narcotráfico como una amenaza interna a la seguridad y soberanía nacionales. Se vincula con el Plan de D-I, en virtud de que las organizaciones internacionales de tráfico y producción de drogas usan el territorio nacional para sus actividades.

La necesidad de trabajo para obtener dinero	Conocer diferentes tipos de armas	Conocer el medio militar	La falta de recursos económicos	El gusto por conocer y servir a mi país	El agrado por la educación castrense
Opción de desarrollo personal y profesional	El gusto por el uniforme	La necesidad de continuar estudiando	Tener un empleo seguro	Tradición familiar	Curiosidad por conocer el medio militar
El manejo de armas	Desde niño tenía ganas de portar un arma	Me gusta el Ejército	Ser soldado	Pobreza y servir a mi país	Ya no tenía más opción
La disciplina que aquí existe	Me gusta la imagen que refleja ser soldado	La estabilidad económica que se tiene	Tener buen beneficio para mi familia	Superarme y ayudar a mis padres	Entregar algo de mí a la nación y al pueblo

Fuente: Elaboración propia con base en los motivos de ingreso a la institución militar en México.

Se puede observar que los motivos que intervienen en la toma de decisión para entrar en el Ejército son producto de las necesidades que se encuentran en el medio social, y son ejes que propician la elección por el Ejército como una institución que cubre las necesidades básicas y que aporta en el crecimiento personal, laboral y profesional.

Otros componentes que integran la identidad se encuentran establecidos en el ideal y el imaginario social que juegan un papel trascendente en la toma de decisión de hombres y mujeres para entrar en la institución del Ejército.

El ideal es la representación mental relacionada con algo real, como las personas, los objetos o cosas que crean en el imaginario metas por realizar a corto, mediano o largo plazo. El ser humano es el único que en esencia se plantea ideales y fines que se manifiestan en el “ser” y el “deber ser”, concebido entre una situación real y concreta de ideales posibles o imposibles en su vida. De acuerdo con Vidal:

Los ideales se configuran y vislumbran de distinta manera, particularmente en las diversas etapas y edades de la vida, en el desarrollo mismo de la personalidad y de la conciencia moral del niño, del adolescente, de la juventud y en los años de adultez. Los ideales aparecen y se transmiten, según los modos de ser y de hacer de los pueblos y sus comunidades, conforme a sus tradiciones, costumbres, instituciones. Según las épocas o periodos histórico-culturales y el correspondiente desarrollo de las sociedades. Según el estado y evolución de los sistemas y estadios cultural-educativos (1987: 10).

En general, los ideales construyen concepciones en la vida que dotan de sentido al mundo por medio de la cultura, la educación, la ciencia, el trabajo, la religión, la ideología, etc. Además de desarrollar atributos y virtudes propios de la naturaleza del ser y el deber ser de hombres y mujeres,

manifestados con la ética que es crucial para la educación, por lo cual los ideales determinan valores que son predominantes en un grupo o sociedad establecida por medio de un orden ético, estético y religioso, de igual forma existe un orden de sentido lógico, utilitario y vital.

Tenía deseos de seguir superándome y seguir aprendiendo cosas nuevas. Logré ascender a los tres años y volví a ascender a los seis años. Actualmente tengo trece años de servicio. Hasta ahora me han agradado los ideales de disciplina del Ejército, ya que como individuo es indispensable disciplinarse, ya que no es un concepto propio del Ejército; en la vida civil si no eres disciplinado contigo mismo, puedes tener consecuencias para poder lograr algo. Esto no es determinante pero en la mayoría de las veces podría pasar⁷.

El imaginario social (Castoriadis, 1975) tiene un papel trascendente en la vida de los sujetos que desean integrarse al medio militar; es una idea que se moldea desde temprana edad o durante el desarrollo de la juventud o adultez, toda vez que propicia en sus significados y representaciones simbólicas un impacto en la psique de los individuos socializados. No existe contradicción entre la sociedad y el individuo, ya que el individuo es una creación de la sociedad. Por ello, psique y sociedad se mezclan en “nociones ideológicas, categorías filosóficas y conceptos científicos” (Lourau, 2007: 108).

El anhelo de integrarse a las filas del Ejército puede darse en diferentes situaciones de vida en las que el imaginario social juega un papel relevante en la toma de decisión, ya que puede formarse desde temprana edad, donde la ima-

⁷ Entrevista realizada a Teniente de Caballería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

gen de ser militar está presente en la vida diaria, como en 1) la exposición de los desfiles militares en el mes patrio, 2) la admiración y el orgullo de ver a un miembro de la familia que es militar, 3) el contacto de cerca a instalaciones militares, 4) la opción de una carrera después de la educación medio superior y, 5) por la necesidad de encontrar una forma de empleo que permita el crecimiento económico, personal y profesional, debido a la poca oferta de oportunidades de empleo en el medio civil, etc. Estos factores externos influyen de manera significativa en la vida de miles de personas que observan en el medio castrense una forma de poder realizar sus sueños, deseos o metas.

Me ilusionaba con mi madre, pues ella tiene un hijo el cual era militar; eso a mí me causaba una gran admiración, me llenaba de orgullo ver en fotografías a mi hermano, y cuando mi madre se ponía contenta por recibir una carta de su hijo militar, eso fue creando en mí un ejemplo a seguir, pues él ya se había convertido en mi ídolo; miraba a los soldados y eso para mí era lo máximo, y me decía a mí mismo que algún día yo sería militar⁸.

La representación del símbolo militar en el escenario social juega un papel que trasciende en la mente de niños, adolescente, jóvenes y adultos, toda vez que la idea de ser militar origina emociones y sentimientos colectivos que generan admiración por pertenecer al medio; las historias que se escuchan y se cuentan por parte de familiares, vecinos o conocidos sobre la vida del militar, tienen repercusiones positivas y negativas en los espectadores, quienes atentos a las charlas sobre los miembros del Ejército ven en el imaginario social la representación de un ideal que puede ser alcanzado mediante la incursión al mismo. Estas situaciones se presentan a menudo en diversas situaciones de la vida social.

Recuerdo a mi padre que me decía: “Ahí van los militares a la bola”, y se displayaba contándome la historia de cuando realizó el servicio militar y del cabo que lo traía jodido, pero cuando salía libre era la admiración de su familia por ser soldado... Fue en ese momento en que me decidí y le dije a mi padre: “Papá, quiero ser militar”⁹.

⁸ Entrevista realizada a Sargento 1° del Ejército, Ciudad de México, 2016.

⁹ Entrevista realizada a Teniente de Arma Blindada del Ejército, Ciudad de México, 2016.

La influencia del entorno familiar y social crea un imaginario que tiene como motor alcanzar las metas que, a primera vista, se ven accesibles antes de entrar a la institución, ya que encontrarse en la búsqueda de poder seguir estudiando lleva a replantearse entrar a una escuela militar como opción ante la gran demanda por las universidades del medio civil.

Este panorama en el que se encuentran miles de jóvenes en el país impulsa a tomar la elección de integrarse a las filas del Ejército y adoptar los valores, las normas, reglas, costumbres y los hábitos castrenses. Por tanto, el peso de la sociedad, familia y el entorno al que se pertenece construye en el imaginario social la idea de ser parte de un grupo, organización o institución. Existen ideales que juegan un papel en el imaginario social del personal militar, plasmados en los componentes educativos de la misión, visión y filosofía de la normatividad oficial, donde se plantean las funciones que construyen los pilares del adoctrinamiento militar, como son los siguientes:

Aprender a ser: la promoción de valores, actitudes y el desarrollo integral del individuo, como un ser autónomo, honorable, responsable.

Aprender a convivir: fomentar el trabajo en equipo, desarrollándose dentro del marco ético, de la normatividad vigente y con respeto a los derechos humanos.

Aprender a hacer: para que desarrollen habilidades durante la aplicación de principios, métodos y tecnologías de manera productiva en el desarrollo de su vida profesional.

Aprender a aprender: consiste en promover la capacidad para adquirir los conocimientos en que sustentarán su desempeño profesional¹⁰.

Estos ideales que se dan de manera simbólica y material en el imaginario social transforman el comportamiento y la forma de pensar de hombres y mujeres en el interior de la institución militar. Ya sea que el ingreso se haya dado por medio del sistema educativo o por alguna vacante, cada miembro pasa por los procesos de admisión y las pruebas de obediencia y disciplina que se consideran como parte de la preparación, o mejor descrito como la “bienvenida”, donde el personal a cargo muestra al principiante una idea clara de su nueva posición.

Como parte de este nuevo ajuste en la interacción con los otros, la pérdida del nombre suele significar una

¹⁰ La información fue proporcionada en el centro de capacitación virtual (Cecavi) de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea (UDEFA).

mutilación de su individualidad¹¹, toda vez que se adquiere el rango jerárquico utilizado dentro de las instalaciones, representando su nuevo equipo de identificación, ya que desde su ingreso a la institución se pierde la identificación civil que impide que el individuo se muestre ante los otros con su aspecto habitual.

En el curso básico como militar, te enseñan lo más elemental como militar, ver la verdadera cara de la vida castrense, muy cuadrado y estricto en horarios, costumbres, hábitos, hasta la forma en la que se te pide algo (ordenar). Por la mañana, levantarse temprano, tender tu cama, formarse a la hora exacta para pasar lista de asistencia. A mediodía, salir a correr, pasar al comedor se torna complejo al tener que pedir permiso para sentarse y comer; en la mesa no se hace nada sin autorización. Por las tardes hay soledad, a las nueve se apagan las luces. Es indispensable disciplinarse, tienes que acostumbrarte a vivir del medio civil al medio militar¹².

Esta transformación del comportamiento y el pensamiento empieza desde la selección del personal, que se divide en dos formas: la primera es mediante el sistema educativo militar que ofrece diferentes opciones para ingresar a sus planteles educativos militares en el nivel superior, y al egresar de cada escuela se obtiene el grado de *subteniente*, se consideran “oficiales”. La segunda forma es mediante alguna vacante ofertada en algún plantel o cuartel a personal civil; ahí dependerá del grado de estudios y de la experiencia en determinada actividad para que se otorgue el grado, que puede ser de *soldado*, *cabo*, *sargento 2°* o *sargento 1°*; a éstos grados se les considera “Tropa”.

Estas dos formas de ingresar al medio militar tienen una repercusión significativa en la identidad del nuevo miembro, ya que el ingreso por medio de la escuela militar o un plantel o cuartel militar tiene implícito formarse como oficial o tropa. Estos procesos formativos son distintivos en el medio castrense al señalar a los que son hijos de escuela militar y a los que vienen del medio civil para incorporarse como tropa.

¹¹ De acuerdo con Goffman, la profanación del Yo es sistemática, aunque a menudo no intencionada. Los procesos mediante los cuales se mortifica el Yo de una persona son casi de rigor en las instituciones totales. La barrera que las instituciones totales levantan entre el interior y el exterior marcan la primera mutilación del Yo (Goffman, 2001: 29).

¹² Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

Cada grupo de militares que entra a un plantel educativo tiene un oficial al mando de perfil estricto que deja establecido qué es lo que se puede y no hacer dentro de las actividades castrenses. De esta forma es como se inician los miembros recién ingresados al pasar por un rito de iniciación y adoptar cambios en la percepción de ver las situaciones de forma diferente y tener apertura a la entrada de nuevas formas de modificar su sistema de valores, normas, reglas, costumbres y hábitos.

Durante este rito de paso, el adiestramiento modela el comportamiento y la forma de pensar, ya que lo que se aprende es nuevo, sorprende y en ocasiones es cuestionable en sentido negativo al comprender ciertas reglas u ordenamientos que se dan de manera tajante, estricta o inflexible, lo que lleva a inquietar y saber el porqué, para qué y bajo qué concepto realizar las cosas.

Llegar a esta primera etapa de instrucción es mortificante por no tener conocimiento de las actividades que se llevan a cabo en ciertas áreas; sin embargo, la experiencia dura y lineal que se presenta en cada acción da como resultado que los reclutas sean conscientes del desarrollo de fortalezas y capacidades que se creían inexistentes, o en ocasiones absurdas de cumplir por los grados de dificultad impregnados en cada encomienda. Al poder realizar lo solicitado, se genera confianza individual y grupal que permite que se tome el control de la situación.

Para Van Gennepe, los ritos de paso tienen categorías especiales como los ritos de separación (preliminares), los ritos de margen (liminares) y los ritos de agregación (postliminares), que son aquellos que acompañan todo cambio de lugar, estado, posición social, edad, y su función es la de unir o separar a los individuos, así como proporcionar identidad, construir espacios y tiempos sociales, expresar valores tradicionales y promover cambios (Van Gennepe, 2008: 24-25).

La angustia y la tortura que padecemos como potros en el primer año se extiende a quienes decidimos ser “dragones”, es decir, a los que tomamos el arma de caballería; ya como cadetes antiguos –segundo año–, pasamos por una valla de sables, presenciada también por oficiales y cadetes de otras armas; recibimos más de cincuenta sablazos –uno por cada cadete del 3er año– en las asentaderas y en los muslos [...] durante el recorrido por la valla, por los golpes la piel se pegaba con la ropa. Saliendo de la valla, nos llevaron a montar al picadero (lugar rectangular que sirve para el adiestramiento de caballos y jinetes, o para

dirimir asuntos de honor entre los cadetes); la carne viva ardía con el roce del pantalón en la montura. Pasando ese ritual, por así decirlo, somos recibidos por el tercer año de caballería y oficiales del escuadrón de caballería del Cuerpo de Cadetes, e ingresados al gremio “dragones”; nos dan nuestras botas de montar, los acicates y el sable —espada para los infantes y otras armas o servicios—; después de este ritual, dentro del plantel, nadie de los cadetes antiguos ni los oficiales de las otras armas se atreven a tocarnos, aunque sí lo hacen severamente los mismos de caballería (Gallardo, 2006: 3).

El proceso de adaptación de la escuela militar comienza con el compromiso y la adhesión desde el primer día que se encuentran en las instalaciones; se rompe el vínculo con la familia en el momento en que se marcan ajustes primarios en los lineamientos que se deberán seguir formalmente escritos en los reglamentos y estatutos (Goffman, 2001) de la escuela. Sin embargo, la puerta de entrada a este nuevo mundo se da por la mañana con reglas establecidas por el personal más antiguo de tercer año, quienes marcan su jerarquía al meterse a bañar primero sobre los de segundo y de primer año. Este proceso determina el respeto, la disciplina y hermandad del grupo que aprenden los de nuevo ingreso.

La instauración del orden es parte indispensable y comienza desde el alojamiento, donde se revisa que las cosas personales estén acomodadas en el clóset individual, traer limpios los zapatos, la ropa planchada y limpia y estar aseado, de lo contrario se considera una falta; a este proceso se le llama “revista”.

Dentro de estos ajustes institucionales, la obediencia tiene una función en los roles que se establecen a través del cuidado y castigo que brindan los del tercer año a los de nuevo ingreso, a través de las novatadas que consisten en “tablear” (con un libro se golpea en las nalgas), “ir de pesca” (es un castigo donde se le pide al cadete que ingiera un vaso de leche y un botón que lleva amarrado un hilo; al ingerirlo, el personal que impone el castigo pronuncia “vamos a pescar” y lo va jalando hasta que sale el botón). Cuando algún cadete es detectado con sueño, se le prepara un vaso de leche con salsa valentina. Estos procesos de inducción establecen pautas de comportamiento y formas de adaptación para desarrollar vínculos sociales entre sus miembros. De acuerdo con Goffman:

Cuando un individuo coopera en una organización, aportando la actividad requerida en las condiciones requeridas en nuestra sociedad, sobre la base de ciertas pautas institucionalizadas de bienestar, impulsado por incentivos y valores conjuntos, y precavido por las advertencias, se ha transformado en un cooperador; en lo sucesivo será el miembro normal, programado o construido [...] En estas circunstancias, hablaré de un ajuste primario del individuo a la organización, pasando por alto que sería igualmente justo y razonable hablar de un ajuste primario de la organización al individuo (2001: 192).

Al personal de nuevo ingreso se le dice “potro” y dentro de las encomiendas se le puede pedir realizar trabajos extra-clase, como pedir una torta a las 2 de la mañana, y el de nuevo ingreso deber buscar la forma de conseguirla; no puede negarse a la solicitud, debe conseguirla. Este abuso de autoridad tiene una función que permite madurar al personal, los lleva a buscar soluciones rápidas y concretas ante cualquier problema que se presente, ya que por medio de cada situación planteada por el personal más antiguo fortalecen las capacidades y estrategias para no complicarse su estadía en la escuela, lo que, a su vez, los prepara para afrontar situaciones en el trabajo.

Como ya se mencionó, el paso por la escuela militar dota de dispositivos a su personal para afrontar los problemas que se presentan, por lo cual los discursos que se plasman en la práctica tienen un significado esencial en los individuos y el grupo. En el transcurso de su vida, los dispositivos tienen la función de influir en el comportamiento y forma de ser. Un dispositivo es una red de comunicación entre el saber/poder, que se encuentra situado en el espacio y temporalidad que se presenta en un acontecimiento por medio componentes institucionales como el propio discurso, doctrinas, adiestramiento, ideales, leyes, reglamentos, normas, costumbres, etc. En la institución militar *hay un orden jerárquico reglamentado*. De acuerdo con García:

Los discursos se hacen práctica por la captura o pasaje de los individuos a lo largo de su vida, por los dispositivos produciendo formas de subjetividad; los dispositivos constituirían a los sujetos inscribiendo en sus cuerpos un modo y una forma de ser. Pero no cualquier manera de ser. Lo que inscriben en el cuerpo son un conjunto de praxis, saberes, instituciones, cuyo objetivo consiste en administrar, gobernar, controlar, orientar, dar un

sentido que se supone útil a los comportamientos, gestos y pensamientos de los individuos (2011: 2).

Los dispositivos también se presentan de formas como quebrantar algunas reglas que son parte de un proceso de enseñanza que trae ajustes secundarios cognitivos, emocionales, conductuales y simbólicos, que lleva a realizar asociaciones entre sus miembros para conseguir cada encomienda solicitada por el personal más antiguo.

La sobrevivencia depende del grado de adecuación a las exigencias impuestas, por lo cual encontrar los medios extraoficiales, que habitualmente son clandestinos para trasladar con éxito lo solicitado, requiere la organización y un sistema de transporte para la distribución de tareas en el grupo. Por ello, complacer con una torta o un coctel de frutas a altas horas de la noche requiere la asignación de roles en el comedor para sustraer insumos como cereal, pan, fruta, queso, jamón, etc., por medio de un escondite portátil que sirve como medio de transporte.

Estas interacciones desarrollan estrategias cognitivas, afectivas y habilidades de comunicación para resolver situaciones en el medio exterior, además de fomentar el compañerismo y no claudicar ante la adversidad. De acuerdo con Goffman:

El ajuste secundario, que defino como cualquier arreglo habitual, que permite al miembro de una organización emplear medios o alcanzar fines no autorizados, o bien hacer ambas cosas, esquivando los supuestos implícitos acerca de lo que debería hacer y alcanzar, y, en última instancia, sobre lo que debería ser. Los ajustes secundarios representan vías por las que el individuo se aparta del rol y del ser que la institución daba por sentados a su respecto (2001: 192).

El proceso de formación de identidad institucional del personal militar se desarrolla por dos vías: la primera de orden establecido y escrito por los lineamientos educativos e institucionales militares; la segunda, de manera empírica, simbólica y significativa a través de los ritos de paso que instauran los cadetes de tercer año, quienes por medio de sus demandas y castigos influyen en la transformación del comportamiento de los cadetes de primer y segundo año para fomentar e incrementar habilidades y destrezas cognitivas, afectivas y habilidades de comunicación que los preparan para afrontar problemas en cualquier situación de riesgo en la vida laboral y personal.

Al desarrollar estrategias cognitivas, afectivas y habilidades de comunicación que fortalecen la identidad militar por medio de los procesos de enseñanza materiales y simbólicos durante su paso por la escuela militar, después de graduarse son asignados a diferentes bases militares en el interior de la República mexicana donde deben poner en práctica todos aquellos conocimientos adquiridos de manera formal e informal. Es a través de las operaciones terrestres donde se ponen en práctica las estrategias y habilidades para afrontar diversas problemáticas relacionadas con el narcotráfico.

Operaciones terrestres

El camino que se toma para ingresar al Ejército trae consigo cambios significativos que marcan la vida en un antes y después de sus miembros, al conocer y aprender nuevas habilidades y destrezas que hacen que su contexto social sea diferente y nuevo a la vez. Este paso institucional fortalece el carácter y transforma la personalidad, debido a las experiencias que se cruzan en acontecimientos en los que se participa y se expone la vida.

Estas interacciones se muestran en las operaciones terrestres que tienen como propósito evidenciar sucesos de la vida cotidiana, como el secuestro, los homicidios, el levantamiento de personal militar, la extorsión, los enfrentamientos y las actividades donde la corrupción no permite ir más lejos en una investigación (Sanmartín, 2002), por lo cual la vida puede cruzarse en un instante con la muerte, tornándose cruda e irreversible.

Cada evento en el que se participa produce incertidumbre sobre lo que puede suceder durante los reconocimientos terrestres de la ciudad a la que se asigna para verificar las denuncias de los ciudadanos. Esto lleva a realizar patrullajes por zonas conflictivas, con la finalidad de asegurar droga, indocumentados o personal del narcotráfico o crimen organizado.

Los operativos transcurren en jornadas extensivas y horarios irregulares donde las situaciones se dan de manera imprevista, por lo que, al realizar el trabajo, se prepara equipo que se utiliza para afrontar los riesgos que se presenten. Durante los recorridos, se observa al personal de cada unidad alerta a las situaciones que lo pueden llevar a enfrentarse a grupos de narcotraficantes o al crimen organizado, por lo cual la tensión en el ambiente está presente.

Mi situación era la de ir en la camioneta pendiente también, ya sea en la cabina o en la batea de la misma, porque en cualquier momento saltaba la liebre; eso fue lo primero que me enseñó un compañero que pasó varios años conmigo¹³.

Cada suceso desagradable o violento conlleva la reflexión en el proceso de la vida y la muerte debido a que se adquiere conciencia de los actos y de la responsabilidad que se tiene. Este estilo de vida castrense se encuentra constantemente preguntándose sobre la muerte: “¿Cómo llegará a ocurrir? ¿De qué forma? ¿Cuándo y dónde ocurrirá?”, cuestionamientos que generan preocupación, miedo y el esfuerzo por entender por qué hasta ese momento se considera la forma de vivir o morir.

Todos y cada uno de nosotros sabemos a lo que estamos expuestos, sabemos que moriremos con la frente en alto, pues en todo está sacrificarnos por la familia, hijos, padres, hermanos, prácticamente todo, pero ni aun así me desanimaré a seguir trabajando en bien de mi Ejército, en bien de México¹⁴.

Durante cada suceso y como parte de las actividades que se asignan, los patrullajes se realizan de manera constante con el fin de detectar alguna anomalía en la población. Ser testigo de eventos donde hay personas ejecutadas de los enfrentamientos entre bandas rivales de narcotraficantes o delincuentes, cuerpos decapitados, desmembrados en bolsas de basura, maniatados y ahorcados, trae como consecuencia que la mentalidad cambie. Asimismo, la angustia y el temor (Milmaniene, 1995) se hacen presentes al ver y sentir la muerte de cerca, pero al pasar el tiempo y estar expuesto a observar personas muertas la situación se empieza a hacer común a tal grado que se hace costumbre.

La primera vez que se ve y huele sangre se tiene un cierto asco, pero a medida que se empieza a normalizar ese asco se pierde y todo se ve con normalidad¹⁵.

¹³ Entrevista realizada a Sargento 1º del Ejército, Ciudad de México, 2016.

¹⁴ Entrevista realizada a Sargento 2º del Ejército, Ciudad de México, 2016.

¹⁵ Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

El incremento de la violencia en diversos Estados aumentó el índice en las ejecuciones y secuestros diariamente, lo que trajo una participación más activa (Girard, 1983) del personal militar, ya que se debe recabar información sobre cada acontecimiento y revisar que la información sea verídica, por lo que, al arribar a cada escena el escenario presenta imágenes de cuerpos con varios impactos de arma de fuego en el rostro, pecho, cabeza, etc. Esta exposición a cuerpos destrozados tiene un efecto en los espectadores que no han estado en contacto con estos sucesos, por lo que se pasa por un proceso de adaptación donde se presentan síntomas psicológicos y orgánicos.

Ver personas con la cabeza destrozada y con un hoyo en el pecho fue impresionante para mí, ya que nunca en la vida había visto eso. Por varios días y noches no pude estar tranquilo de imaginarme esas imágenes de las personas muertas acribilladas¹⁶.

En los confrontamientos que se dan en las operaciones terrestres entre personal del Ejército mexicano y miembros del narcotráfico existen efectos colaterales que se manifiestan después de cada enfrentamiento que pone en riesgo la vida de cada participante.

Por una parte, se encuentran los elementos legales a los que tiene que responder el personal del Ejército que participó en algún hecho de violencia y donde se presentan víctimas tanto del lado de las organizaciones delictivas como de la institución militar. Estos hechos tienen como consecuencia que se asista a diligencias por largos periodos, para atestiguar y defender la actuación que se llevó a cabo para someter al personal de dichas organizaciones y de esta forma desahogar el caso. Sin embargo, los sobrevivientes de las organizaciones del narcotráfico se aprovechan de la situación para culpar al Ejército de haber disparado primero.

El personal de narcotraficantes fue puesto a disposición. Sentía temor de que esas personas tomaran represalias, porque los careos que se realizaban ante el Ministerio Público eran cada mes que tenía que acudir, hasta que un día aceptaron su culpa y uno de ellos me dijo: “perdón, compa, si la regamos, y usted nada más hizo su trabajo”. Agradecieron por no haberlos golpeado¹⁷.

¹⁶ Entrevista realizada a Sargento 2º del Ejército, Ciudad de México, 2016.

¹⁷ Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

Un aspecto que cobra relevancia en el grupo de oficiales y tropa es cuando pierde la vida un elemento del grupo en los reconocimientos que se realizan en las zonas de conflictos con los grupos antagónicos, ya que los eventos de agresiones que sufre el personal militar por parte de personas del narcotráfico o crimen organizado se presentan en el momento menos esperado a través de las emboscadas.

En estos acontecimientos suele presentarse alguna baja por parte del personal militar que suele repercutir en el ánimo de los compañeros, debido a que cada muerte es sensible para el grupo. La culpa colectiva se presenta al tratar de justificar las acciones y decisiones que se toman de manera rápida, que tienen efectos negativos y que afectan a los miembros de la institución; esto sucede al dar fe de los hechos a las autoridades competentes y a los superiores cuando se levanta el cuerpo.

Cada muerte de algún miembro de la unidad repercute significativamente entre sus integrantes, ya que conviven diariamente y el sentimiento de hermandad hace que los lazos de amistad crezcan en el grupo; por ello las pérdidas de compañeros, amigos, colegas y jefes tienen un impacto importante en la vida castrense.

Lo más crítico fue el momento de arribar a su casa, ya eran las 09:00 de la mañana. Al llegar en el vehículo, con un ataúd, en el interior un hijo muerto, y sí, efectivamente ahí, ahí se encontraba de pie su madre, destrozada llorando por su hijo, y lo único que le dijo: “¡Bienvenido a tu casa, no importa que estés muerto, tendré dónde llorarte!”, y a nosotros se refirió preguntándonos: “¿Por qué me lo mataron? Yo se los di vivo, ¿por qué me lo entregan muerto?”. Esas palabras jamás las he olvidado y jamás las olvidare¹⁸.

Otros factores que intervienen en las labores castrenses se dan cuando compañeros son levantados por las células del narcotráfico. Saber que ya no regresarán incrementa la angustia y desesperación entre el personal que los lleva a cuestionarse: “¿Eso me pudo haber pasado a mí?, ¿yo iba a ir con ellos?, estuvo cerca”. Estas interrogantes que se hace el personal militar son parte del día a día en él que se expone la vida.

¹⁸ Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

Operaciones terrestres, la violencia en el narcotráfico

Toda operación de alto impacto en el Ejército es el combate designado como la representación sustancial de la violencia, ya que la resistencia y el combate se funden en los miembros del Ejército contra los integrantes del narcotráfico. Cada parte desea la victoria, someter, destruir y eliminar al enemigo. Para no ser vulnerable, es preciso dejar desvalido al otro, para lo cual es necesario arrebatarle sus armas y su vida. Quien busque el éxito en el combate debe evitar que el enemigo no tenga una segunda oportunidad.

El combate no puede ser concebido como un juego, en el juego existen reglas, pero en los combates violentos el éxito es la supervivencia y la derrota es la aniquilación. Los que combaten saben que se lo juegan todo. Esta situación hace que todas las reglas y prohibiciones dejen de tener un valor en el combate. El uso de la violencia extrema es vital para causar el mayor daño posible; por ello, es en la masacre donde la violencia encuentra su resplandor.

La violencia se alimenta de la venganza, el odio, la fuerza y la energía (Sanmartín, 2012), los cuales, al manifestarse de manera intensa, hacen que la confrontación busque el mayor número de víctimas. El contrincante se convierte así en un adversario mortal dado que el combate exige de quienes participan en él desarrollar estrategias y tácticas. De acuerdo con Sofsky: “La estrategia prepara el combate. Ella determina dónde, cuándo y con qué se debe combatir. Ella procura los recursos y equipa a los combatientes. La táctica, en cambio, establece cómo han de utilizarse los medios y cómo ha de conducirse la batalla” (2006: 144).

El combate succiona de manera total a sus participantes al grado de que la violencia es el principal espectador que transforma la realidad de éstos —del Ejército y el narcotráfico—. La escenificación del combate se puede ver hoy con la implementación de políticas oficialistas en las que se encuentran las operaciones de actuación del personal del Ejército mexicano en la lucha constante contra el narcotráfico (Zaffaroni, 2011).

En los últimos años, ha habido un incremento en la participación de capital humano, recursos materiales y económicos en el combate entre ambos actores, por lo que el aumento de manera exponencial en el día a día, de las operaciones castrenses se ha encrudecido con los enfrentamientos con miembros del narcotráfico, llevando a la desestabilización de la seguridad nacional en México.

Esta amenaza por parte del tráfico de drogas ha conducido al despliegue nacional de operaciones de alto impacto,

traducido en un sistema altamente represivo debido a la inoperancia de instituciones de seguridad pública que sean firmes e insobornables, por lo cual la participación de la institución militar en actividades de seguridad interior ha sido constante en la vida diaria de millones de mexicanos. De acuerdo con Mendoza:

En diciembre de 2006, a pocos días de asumir como presidente, Felipe Calderón encabezó la “guerra contra las drogas”, enfoque bajo el cual el combate al tráfico fue planteado como un asunto de Seguridad Nacional que, por su gravedad, demandó formular un concepto estratégico del que se derivó la implementación de las Operaciones de Alto Impacto, desplegadas en áreas geográficas con mayor incidencia de producción de droga y en ocasiones a petición expresa de los gobernantes de los estados. Se establecieron dos tipos de operaciones: las Operaciones de Alto Impacto que son intensivas y de corta duración, y las Operaciones Regionales con carácter permanente [...] Se estableció una Fuerza de Tarea de Alto Impacto en los estados de Nuevo León y Tamaulipas y así también una Fuerza de Tarea Conjunta (Ejército-Fuerza Aérea-Armada de México) en la Península de Yucatán, y el Poder Ejecutivo ordenó la implementación de la Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012, enfocada principalmente a la erradicación, intercepción aérea y terrestre de drogas por medio de un despliegue operativo geográfico y que consideró el establecimiento de puestos de vigilancia y control en aeropuertos y carreteras y en apoyo a las autoridades civiles de los 3 órdenes de gobierno, las Operaciones de Alto Impacto y el despliegue de tropas de las Fuerzas Armadas simultáneamente (2016: 31-33).

Las Operaciones de Alto Impacto tuvieron una representación esencial en el Programa Sectorial de Defensa Nacional que se encontraba ligado a la Visión México 2030 y al Plan Nacional de Desarrollo. Los objetivos del Programa Sectorial estaban establecidos en la implementación de misiones, tareas, acciones y encomiendas que fijaban las leyes en un combate integral permanente que tenía como objetivos destruir la base económica del narcotráfico, impedir el tránsito del tráfico de las drogas en el territorio nacional y cooperar con otras instancias de seguridad para la desarticulación de las organizaciones del narcotráfico. Lo anterior, de acuerdo con el Programa Sectorial de Defensa Nacional, metas e indicadores establecidos para 2012, en

el objetivo 4: Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho.

Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se describe que el Programa Sectorial de Defensa Nacional brindó seguridad a instalaciones estratégicas del país realizando 12 operaciones de erradicación intensiva en áreas de mayor cultivo de enervantes, las Operaciones de Alto Impacto cambiaron de nombre a operaciones de erradicación intensiva, donde el número de operaciones para reducir la violencia en 2012 fue de 6 operaciones; en 2014, de 9 operaciones, y la meta para 2018 es realizar 36 operaciones¹⁹.

De acuerdo con narraciones de miembros del Ejército mexicano, las operaciones de alto impacto se convirtieron en operaciones urbanas o terrestres, que son actividades orientadas a la distribución del personal militar a lo largo de zonas fronterizas, puentes aduanales y garitas de revisión aduanal donde se presta seguridad y vigilancia personal, así como la aplicación de la ley federal de armas de fuego y la lucha permanente contra el narcotráfico.

El alto índice de violencia en algunos estados del país ha llevado a la coordinación y participación mediante el despliegue de bases de operación integradas sólo por personal militar y por operaciones mixtas donde se trabaja en coordinación con los cuerpos policiacos estatales y municipales que pertenecen al mando único. En estas bases de operaciones mixtas se despliega a personal militar a mando de un oficial militar que dirige a personal de tropa y oficiales desplegados la mayor parte del tiempo en todo el territorio que se considera con presencia del narcotráfico y delincuencia organizada.

Cuando llegué al estado de Tamaulipas contaba con el grado de Subteniente. Al primer servicio al que salí, fue como segundo comandante de la base de operaciones, ya que no contaba con la suficiente experiencia para las nuevas actividades que se realizaban. Con el paso de los meses, fui adquiriendo experiencia hasta que por fin me dieron el mando de una base de operaciones donde se realizaban patrullajes y puestos de control sorpresivos²⁰.

¹⁹ Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. 13 de diciembre de 2013. Disponible en <<https://dof.vlex.com.mx>> (consultado el 23 de septiembre de 2016).

²⁰ Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

El personal militar, cuando arriba a un batallón, llega a estar la mitad del tiempo en una “garita”, que es una pequeña torre construida en ángulo que sirve de protección al personal que cuida las instalaciones militares, y la otra parte del tiempo está en un “tango”, que es una pequeña base de operaciones que tiene como fin realizar recorridos en las áreas urbanas para prestar vigilancia y seguridad en diferentes colonias de municipios con alto índice de violencia.

Antes de salir a operaciones urbanas, el responsable en jefe del batallón tiene la responsabilidad de tener una plática con el resto de los integrantes que saldrán a patrullar, con la intención de tocar temas de seguridad, el cuidado del armamento y solicitarles que vayan con entusiasmo, pero sobre todo atentos para reaccionar ante cualquier acontecimiento que se les presente durante el recorrido.

En cada servicio se utilizan camionetas para realizar las actividades de reconocimiento terrestre, por lo que es esencial poner en el vehículo que va al frente del grupo a un soldado con características de reacción inmediata y conocimiento del arma colectiva (ametralladora), la cual va emplazada en la parte superior del vehículo, ya que si se presenta alguna amenaza el soldado responsable del arma colectiva debe brindar seguridad y protección al resto del personal que va en la camioneta.

Salimos del lugar donde tenemos establecido nuestro servicio con dirección al poblado ***. Cruzamos el poblado y agarramos la carretera. Así transcurrieron aproximadamente 20 minutos. Al arribar a este poblado, decidí cruzarlo e ir a dar un recorrido sobre la misma brecha donde meses antes habíamos tenido un aseguramiento. Seguimos sobre esa brecha avanzando y de repente empecé a observar un poco de tierra levantada, por lo que me asomé por la puerta sacando la cabeza y le grité a mi gente que parecía que habían pasado vehículos por ese lugar, por lo que le dije a mi conductor que redujera la velocidad. Más adelante, se observó con mayor proporción el polvo levantado, por lo que ya se dificultaba la visibilidad y decidí ordenarles a los que iban conmigo que cargaran su armamento. Enseguida se observaron dos camionetas, una de color rojo y otra gris, las cuales nos empezaron a disparar, por lo que le grité a mi tirador que repeliara la agresión. Sólo alcance a escuchar cuatro disparos por parte de mi tirador y enseguida descendimos del vehículo y empezamos a dispararles a esas personas²¹.

²¹ Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

Los reconocimientos terrestres se hacen en las zonas que han presentado algún tipo de evento hostil o enfrentamiento entre personal de alguna organización del narcotráfico. Al realizar inspecciones, el personal militar empieza a observar de cerca los acontecimientos de hostilidad, ya que al realizar los patrullajes las camionetas militares suelen afectarse por objetos conocidos como estrellas que son esparcidas por las calles con el fin de ponchar las llantas de los vehículos y provocar que el personal militar descienda e inicie la persecución a pie. Esta situación provoca que exista una desorganización entre sus integrantes y que sean propensos a ser víctimas de una emboscada.

En otras ocasiones, es común observar a personal del narcotráfico conocido como “halcones”, con los radiotransmisores en mano dando la ubicación del personal castrense, el tipo de armamento y la cantidad de vehículos. Se presentan situaciones donde se dan órdenes para apoyar a los compañeros inmersos en enfrentamientos. Estos eventos llegan a tener escenas con imágenes altamente impactantes debido a que se perciben los efectos de las armas en los cuerpos humanos sin vida de los narcotraficantes. Los cuerpos suelen presentar 30, 40 o hasta 50 impactos de bala a consecuencia de las ametralladoras instaladas en la carrocería de las camionetas (Coss, 2001).

La cantidad de impactos que se perciben en las fachadas de las casas, establecimientos y muros de las calles es inquietante, lo que los lleva a preguntarse: “¿En qué momento empezaran a disparar de nuevo? ¿Arrojaron granadas o proyectiles de mayor calibre?”.

En un enfrentamiento yo iba de escolta acompañando a personal de la policía judicial militar. En cierto punto del camino, recibí una llamada por parte de mis superiores diciéndome que aproximadamente a media hora adelante de donde yo estaba, compañeros del batallón estaban siendo agredidos en ese momento por personal del narcotráfico, desde una camioneta blindada, y que debía de tener precaución debido a que ya se sabía de mi tango que iba sobre ese camino. Después de recibida la llamada, alerte a mi personal, cargamos las armas y nos alistamos para cualquier enfrentamiento que se pudiera presentar, y a los conductores por si de alguna forma buscaban obstruir el paso. En algún punto de la comunidad, había una barricada y el personal descendió para abrir brecha para que pudieran pasar los vehículos militares. Inmediatamente recibí una primera agresión. El personal ya estaba empezando a abordar los vehículos cuando desde la orilla de la carretera, ocultos entre la

maleza, tres o cinco personas abrieron fuego sobre el personal que estaba abordando el segundo vehículo, alcanzando a repeler la agresión el personal del primer y tercer vehículo²².

En estos eventos donde las pérdidas humanas son evidentes, el trabajo de inteligencia es vital para la obtención de información de personas que participaron en el enfrentamiento y fueron heridas, ya que suelen ser trasladadas por personal armado a algún centro de salud u hospital que se encuentre cerca de la zona de impacto, por lo que la actuación del personal militar debe ser efectiva y rápida para la captura del personal del narcotráfico.

Jamás en la vida había visto una persona con la cabeza destrozada y con un hoyo en el pecho; eso fue impresionante para mí, ya que nunca en la vida había visto eso. Por varios días y noches, no pude estar tranquilo de imaginarme esa imagen de la persona muerta. Posteriormente, otro día, aproximadamente una semana después de aquel enfrentamiento, me tocó ver a otra persona que fue ejecutada a bordo de su vehículo. Esta persona fue ejecutada a tiros con cuerno de chivo, lo que le ocasionó que la cara la tuviera partida a la mitad y todo el cuerpo, así como la cara, cubierto de sangre. De igual forma, sentí la misma sensación desagradable de la primera vez y así sucesivamente seguí siendo testigo de cuerpos decapitados, cuerpos desmembrados en bolsas de basura o maniatados y ahorcados, de mil maneras, y con el paso del tiempo fui acostumbrándome a ver todo tipo de las formas más atroces que pueda morir una persona²³.

Por lo plasmado en las narraciones y los testimonios de los miembros del Ejército mexicano en su participación en las operaciones contra miembros del narcotráfico, la violencia constituye el arma secreta que purifica en el combate a cada uno de los participantes, dado que no sigue un orden establecido, sino que se presenta en cualquier momento. Sólo hace falta cualquier estímulo que incentive su presencia para detonar su fuerza y aniquilar a quienes se encuentran a su paso, sean militares o narcotraficantes. Esta violencia pura manifiesta su energía con el mayor daño posible en

el enemigo, que a través de su muerte se glorifica de manera divina y a través de la sangre se ve el resultado que la violencia exige como pago.

El núcleo de toda violencia tiene como objetivo el exterminio físico, debido a que el cuerpo es la parte primordial que recibe el golpe y mortifica su existencia social, ya que quien ejerce y sufre la violencia no vuelve a ser el mismo que era antes. La violencia busca a toda costa penetrar en la intimidad de quién la ejerce y la padece; es la ambivalencia que fija al victimario con su víctima. Sin embargo, en este escenario de combate cualquiera puede colocarse en ambos lados. La violencia ha destruido la línea de lo permitido, por lo cual quienes sobreviven a su capricho quedan marcados por su esencia que perdura después haber sobrevivido a ella. Por esta razón, aquellos que intervienen directa o indirectamente con la violencia son traspasados en toda su persona, desencadenando fuerzas internas que destruyen su tranquilidad.

Es en las operaciones terrestres donde se encuentra la construcción y descripción del concepto de narcotráfico que se da a través del combate entre el personal del Ejército mexicano y los miembros de las células del narcotráfico. Esta construcción material y simbólica tiene en primera instancia el fundamento jurídico-militar que lo respalda y que está inscrito en La Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos en el Capítulo II Composición del Ejército Mexicano²⁴.

Art. 54 El Ejército mexicano se compone de unidades organizadas y adiestradas para operaciones terrestres, y constituidas en armas y servicios.

Art. 55 Las armas son los componentes del Ejército Mexicano, cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de cómo combinen el armamento, la toma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo.

Art. 56 Las Armas del Ejército Mexicano son:

- i. Infantería
- ii. Caballería
- iii. Artillería
- iv. Blindada, e
- v. Ingenieros

²² Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

²³ Entrevista realizada a Teniente de Infantería del Ejército, Ciudad de México, 2016.

²⁴ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Disponible en <www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf> (consultado el 15 de julio de 2016).

En el Programa Sectorial de Defensa 2013-2018, los objetivos se encuentran²⁵ fijados en la implementación de misiones, tareas, acciones y encomiendas que fijan las leyes en un combate integral permanente que tiene como objetivos destruir la base económica del narcotráfico.

Toda operación terrestre tiene como misión el combate designado como la representación sustancial de la violencia, donde se busca: 1) Tener éxito, 2) No dar segundas oportunidades, 3) No es un juego, 4) No hay reglas ni prohibiciones y, 6) Se lo juegan todo.

A partir de los fundamentos jurídicos y los discursos de las narraciones del personal militar en operaciones terrestres contra miembros del narcotráfico, es que en el combate se construye el concepto de narcotráfico como aquella amenaza que debe ser eliminada.

Es importante tener un panorama claro de los contextos y ambientes donde se llevan a cabo estas dinámicas de violencia que evidencian las lagunas de desconcierto que describen los medios de comunicación, así como las opiniones por parte de las autoridades gubernamentales que parten de suposiciones que no permiten mostrar lo que está detrás de las operaciones terrestres. Se debe tener cuidado con la información y los datos estadísticos que se generan entorno al Ejército y el narcotráfico; de lo contrario, se puede caer en creencias, mitos o supuestos que no permiten visualizar otros factores de riesgo en la sociedad.

Conclusiones

1. El proceso de formación de identidad institucional del personal militar se desarrolla por dos vías. La primera de orden oficial a través de los ordenamientos educativos e institucionales militares que se encuentra plasmados en la doctrina (misión, visión y filosofía); la segunda, de manera extraoficial, en los procesos de paso que instaura el personal más antiguo, quienes por medio de sus demandas y castigos promueven la transformación del comportamiento y pensamiento de los recién ingresados, fomentando las destrezas cognitivas, afectivas y las habilidades de comunicación que los prepara para afrontar cualquier situación de riesgo en sus actividades diarias.

²⁵ Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. 13 de diciembre de 2013. Disponible en <<https://dof.vlex.com.mx>> (consultado el 23 de septiembre de 2016).

2. El análisis de la ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea y los relatos de vida de los miembros del Ejército mexicano recabados entre 2015 y 2016 sobre acontecimientos relacionados con enfrentamientos con células del narcotráfico, muestran en sus testimonios los procesos de interacción que intervienen en el combate para la construcción del concepto de narcotráfico que se encuentra orientada a la eliminación del enemigo.
3. El sistema político-económico produce un concepto ambiguo y conveniente para sus intereses en la lucha permanente contra el narcotráfico, ya que las autoridades gubernamentales encargadas de implementar estrategias y alternativas para hacer frente a la problemática descrita sólo se ha encargado de oscurecer, obstaculizar y criminalizar una práctica que se ha visto catalogada por diversas preposiciones valorativas, cuyo resultado es reflejado en el incremento de políticas represivas, el hacinamiento de las cárceles y un gobierno carcelario, un aumento considerable de homicidios dolosos, el desplazamiento de comunidades y familias en diversas zonas de México y el desvío de dinero a instancias de seguridad que no han tenido éxito en la erradicación del fenómeno, de tal forma que el narcotráfico ha servido para judicializar, estigmatizar, señalar y violentar los derechos y libertades de los ciudadanos, propiciando un Estado de Necesidad, es decir, un Estado de Excepción.

Referencias

- Álvarez-Gayou (2009). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Arfuch, L. (2013). *Memoria y autobiografía. Exploraciones en los límites*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bertaux, D. (1997). *Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*. España: Ediciones Bellaterra.
- Castoriadis, C. (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Código Penal Federal. Disponible en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070417.pdf> (consultado el 5 de abril de 2016).
- Coss, M. (2001). *Tráfico de armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*. México: Grijalbo.
- Gallardo Rodríguez, F. (2006). "La necesidad de un ombudsman militar en México". Tesis de Maestría. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, L. (2011). "¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben". *A Parte Rei. Revista de Filosofía*, (74), 2.
- Girard, R. (1983). *La violencia y lo sagrado*. España: Anagrama.

- Goffman, E. (2001). *Internados sobre la situación social de los enfermos mentales*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Ley Constitutiva del Ejército: anotada y comentada. [29 de noviembre de 1878]. Disponible en <www.cervantes-virtual.com/.../ley-constitutiva-del-ejercito-anotada-y-comentada-29-n> (consultado el 6 de junio de 2016).
- Ley General de Salud. Disponible en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_270117.pdf> (consultado el 8 de agosto de 2016).
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Disponible en <www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf> (consultado el 15 de julio de 2016).
- Lourau, R. (2007). *El análisis institucional*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Manual de actuación del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la lucha permanente contra el narcotráfico*. Sedena.
- Mendoza, A (2016). "Operaciones del Ejército mexicano contra el tráfico de drogas: revisión y actualidad". *Revista Política y Estrategia*, (128), 31-33.
- Milmaniene, J. (1995). *El goce y la ley*. Argentina: Paidós.
- Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. 13 de diciembre de 2013. Disponible en <<https://dof.vlex.com.mx>> (consultado el 23 de septiembre de 2016).
- Sanmartín, J. (2002). *La mente de los violentos*. España: Ariel.
- Sanmartín, J. (2012). "Claves para entender la violencia en el siglo XXI". *Ludus Vitales*, XX(38).
- Serrano, E. (1972). "El Ejército, institución social, jurídica y política". *Revista de Estudios Políticos*, (185).
- Sierra, J. (1995). "La crítica lealtad". *Revista de las Fuerzas Armadas*, p. 8.
- Sofsky, W. (2006). *Tratado sobre la violencia*. Madrid: Abada Editores.
- Van Gennepe, A. (2008). *Los ritos de paso*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vidal, S. (1987). "Reflexión sobre los ideales". *Revista de Sociología*, (2).
- Zaffaroni, R. (2011). *La palabra de los muertos*. México: Enlace Porrúa.

Ediciones Eón / ENAH

MOBBING

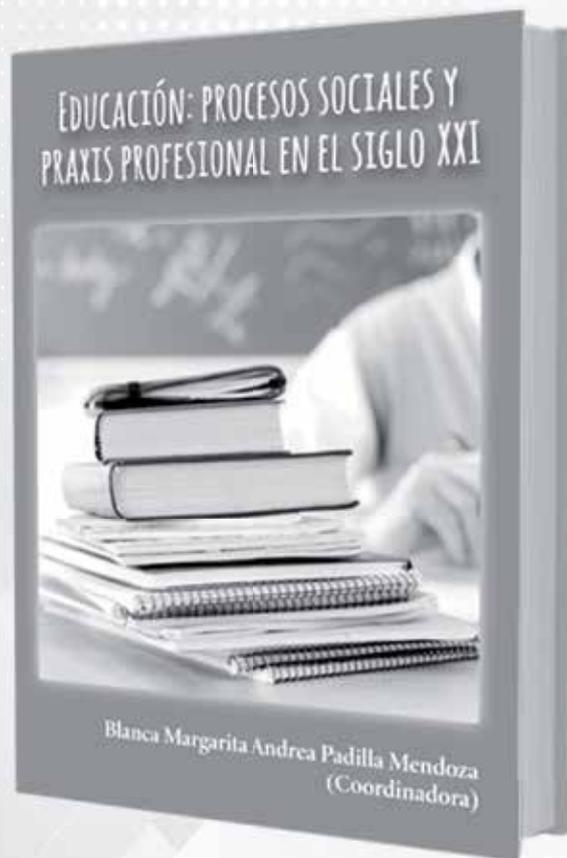
EN LA ACADEMIA MEXICANA

Florencia Peña Saint Martín
Silvia Karla Fernández Marín
(Editoras)
(256 pp.)



Novedad Ediciones Eón:

Educación: procesos sociales y praxis profesional en el siglo XXI



Blanca Margarita Andrea
Padilla Mendoza
(Coordinadora)



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Entre la dependencia y la autonomía. El laberinto de la procuración de justicia en la democratización mexicana

Omar Báez*

¿Cómo transcurre el tránsito de la dependencia a la autonomía del Ministerio Público en una nueva democracia? El proceso en México, analizado detalladamente, muestra contradicciones reformistas y resistencias gubernamentales para ceder el órgano encargado de la procuración de justicia. El desempeño de la Fiscalía Electoral bajo nuevos márgenes de autonomía (2015-2017) y los constantes señalamientos por el uso político de la justicia abonan a la crisis de legitimidad de la Procuraduría y refuerzan los argumentos a favor de una Fiscalía General autónoma para favorecer la democratización del régimen político.

Introducción

Uno de los aspectos más relevantes del diseño institucional del Ministerio Público (MP) corresponde a su ubicación en el régimen político¹. En términos comparados, es visible la diversidad en la naturaleza –institucional, funcional, política– de las instancias encargadas de formular acusaciones y realizar investigaciones penales. Pero respecto a su lugar institucional, el debate se puede establecer en términos dicotómicos: mantener un vínculo orgánico con los poderes Ejecutivo o Judicial o, por el contrario,

otorgar autonomía con respecto de los otros poderes del Estado.

La procuración e impartición de justicia penal en las democracias contemporáneas muestra una tendencia hacia procesos más abiertos, autónomos y respetuosos de los derechos humanos (Ferrajoli, 2006: 11). La autonomía de las instituciones de procuración de justicia penal, así como su vínculo con un poder formalmente imparcial en su funcionamiento como el Judicial, tiene una racionalidad visible: los intereses particulares (“políticos”) podrían contaminar o entrar en conflicto con los procesos de investigación ministerial, así como la aplicación estricta y expedita de la legalidad. Más aún, la subordinación política de la institución encargada de la acción penal es contraria a una idea de justicia neutra, imparcial, y riñe con cualquier régimen democrático.

El vínculo entre la institución de procuración de justicia y el Poder Eje-

cutivo, particularmente en regímenes presidenciales, supone dejar abiertas las posibilidades para la politización de las causas penales y, en esa medida, para la impunidad ante los casos de corrupción política o administrativa, incluso en casos de violaciones a los derechos humanos. Al Ejecutivo le favorece estratégicamente mantener al MP en su esfera, sobre todo si tiene márgenes de discrecionalidad en su actuación. En esa medida, la desvinculación entre el MP y el Ejecutivo representa una auténtica “modernización” institucional (Fix Zamudio, 2004), así como una condición *sine qua non* para asegurar la vigencia de los derechos humanos, luchar contra la corrupción y desvanecer las influencias políticas en la procuración de justicia (Carpizo, 2004).

En las últimas décadas, diversos países de América Latina han reformado sus sistemas de procuración de justicia, entre otras cuestiones,

* Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¹ Los órganos de procuración de justicia reciben diversas denominaciones en el mundo: ministerio público –utilizada en este trabajo–, ministerio fiscal, fiscalía general y ministerio de justicia, entre otras.

con la separación del MP respecto de los otros poderes del Estado o, en su defecto, con el establecimiento de un nexo orgánico con el Poder Judicial (Carrillo Flórez, 2006: 144-145). Aunque tarde, México se sumó a esta tendencia al conceder autonomía constitucional al MP respecto del Poder Ejecutivo, mediante reformas realizadas en 2014. Sin embargo, el órgano dependiente del Ejecutivo vive momentos agónicos, mientras que el órgano autónomo no puede nacer.

Ni dependiente ni autónomo, sino *en medio*. Desde la publicación del decreto de reforma constitucional en febrero de 2014, comenzó el debate público en México sobre la transición de la Procuraduría General de la República (PGR) hacia la Fiscalía General de la República (FGR), con dos coyunturas visibles: la remoción del fiscal para perseguir los delitos electorales y, más recientemente, los reclamos públicos por la ofensiva de la PGR en contra de un candidato presidencial de la oposición para la elección de julio de 2018. En ocasiones, sin embargo, en el debate público prevalecen las versiones de los profesionales de la política, así como los ejercicios periodísticos, muchas veces anclados en la actualidad noticiosa. Por tanto, este trabajo estudia —a través de un análisis documental con información hemerográfica, bibliográfica e institucional— las condiciones políticas e institucionales en las que transcurre el tránsito de la dependencia del Ejecutivo a la autonomía de las autoridades de procuración de justicia en México, con énfasis en los orígenes políticos, el diseño institucional y la puesta en práctica de la renovada autonomía política de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) desde febrero de 2015.

La exposición está dividida en cinco partes, además de esta introducción. En la primera presento un diagnóstico general sobre la procuración de justicia en México. Posteriormente, examino los orígenes y las características de la reforma que estableció la autonomía y el nuevo diseño del MP en el país. En la tercera parte, reviso las causas del aplazamiento de la FGR y de la Fiscalía Anticorrupción (FA). En la cuarta parte, analizo el desempeño de la Fepade durante el encargo de su primer titular nombrado por el Senado: Santiago Nieto Castillo (febrero de 2015 a octubre de 2017). La quinta parte está dedicada a las conclusiones y la discusión alrededor de la disputa por la redefinición del lugar institucional del MP y la democratización en México, proceso que aún debe encarar cuestiones elementales para asegurar la igualdad jurídica de los ciudadanos, acceso a la justicia expedita y objetiva y la prevalencia del Estado de derecho.

Procuración de justicia en México: dependencia crónica

El caso de México ejemplifica, aunque por contraste, la necesaria autonomía política del MP para la construcción de un Estado democrático de derecho. El empleo arbitrario del órgano de procuración de justicia es una *constante* del régimen político mexicano (Carpizo, 2004; Fix Zamudio, 2004; Cárdenas Gracia, 2007; Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011). Del autoritarismo monopartidista a la democracia pluripartidista, a pesar de reformas diferentes desde principios de 1990 (Fix Zamudio, 2002), la PGR es vista como una dependencia al servicio del Poder Ejecutivo, un poderoso *brazo* del presidente para encubrir a los suyos, perseguir a sus adversarios y vengarse de quien sea.

El uso de la justicia con criterios partidistas no ha sido exclusivo de los gobiernos emanados del viejo partido predominante: el Revolucionario Institucional (PRI). Los gobiernos de alternancia surgidos del Partido Acción Nacional (PAN), tanto el encabezado por Vicente Fox (2000-2006) como por Felipe Calderón (2006-2012), no modificaron la estructura de la PGR ni resistieron la tentación de emplearla con fines políticos. Algunos de los ejemplos que recientemente se han barajado en el debate público: 1) La campaña desde la PGR en 2005 contra Andrés Manuel López Obrador, entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal y aspirante puntero en la carrera por la sucesión presidencial, que concluyó con su desafuero y con el retroceso de la acción penal en su contra (Cárdenas Gracia, 2006). 2) El uso inadecuado de testigos protegidos en el sexenio de Felipe Calderón que, en más de un caso, terminaron en fiasco judicial (Corcoran, 2013). 3) La andanada penal —fiscal y mediática— en contra de Ricardo Anaya, candidato presidencial de la coalición formada por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) para las elecciones de julio de 2018, acción ampliamente reprobada en la opinión pública. Diversos estudiosos y líderes de opinión han advertido al unísono: “El uso de la Procuraduría General de la República para perseguir a un líder de la oposición pone a México junto a países con regímenes autoritarios o democracias totalmente disfuncionales”².

² Carta pública enviada el 4 de marzo de 2018 por un grupo de intelectuales y activistas al presidente Enrique Peña Nieto, entre los firmantes se

Sumamente visibles, y cuestionables, son también las omisiones de la PGR, por mencionar algunas surgidas en tiempos recientes: 1) Las denuncias interpuestas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por aparentes operaciones para desviar y desaparecer cuantiosos recursos desde secretarías de Estado, como las realizadas entre 2013 y 2015 por la Secretaría de Desarrollo Social. 2) Las investigaciones sobre posibles sobornos recibidos por políticos y funcionarios de parte la constructora brasileña Odebrecht, concluidas según lo dicho por el procurador Raúl Cervantes al momento de presentar su renuncia al cargo el 17 de octubre de 2017, pero sin ningún efecto hasta ahora (marzo de 2018). 3) Los excesos de los gobernadores (Chihuahua, Veracruz, Quintana Roo, Tamaulipas, entre otros) denunciados en diversas ocasiones por la ASF, pero perseguidos penalmente de manera selectiva y sólo ante el incremento de las presiones sociales y políticas (Editorial, 2016; Auditoría Superior de la Federación, 2016: 151). 4) La investigación de la agresión perpetrada en el municipio de Iguala, en el estado de Guerrero, la noche del 26 septiembre de 2014 en contra de los estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, plagada de contradicciones y cabos sueltos, ampliamente criticada por la opinión pública en México (Aristegui, 2018), por organismos internacionales protectores de los derechos humanos (ONU-DH, 2018) y expertos internacionales acreditados ante el gobierno mexicano (GIEI, 2015).

En México existe algo parecido a un consenso sobre la disfuncionalidad del sistema de procuración de justicia no sólo por las constantes sospechas (fundadas) sobre su uso político y electoral, sino por una ineficacia casi absoluta en su funcionamiento. Poco extraña, por ejemplo, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2018) se haya quejado de que, por regla general, las solicitudes de información que se le hacen a la PGR no son atendidas oportuna ni debidamente; más importante, las recomendaciones giradas a la Procuraduría no son cumplidas a cabalidad y no se han concluido las investigaciones por los delitos que pudieron haberse cometido en casos tan relevantes como los de San Fernando, Tlatlaya, Iguala, Tanhuato, Apatzingán y Nochixtlán, todos ellos vinculados a violaciones graves a los derechos humanos. La conclusión

encuentran Héctor Aguilar Camín, Denise Dresser, Enrique Krauze, Ana Laura Magaloni, Mauricio Merino, José Woldenberg y otros. En <<http://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/carta-enrique-pena-nieto>>, (Consultado el 10 de marzo de 2018).

del organismo nacional para la protección de los derechos humanos es contundente: “El modelo de operación de la PGR está agotado y los resultados que brinda no son los que el país requiere en la actual coyuntura”.

México es el cuarto país a nivel mundial con mayor impunidad y el peor del continente americano (Le Clercq y Rodríguez, 2018). Esta condición lastimosa no sólo es responsabilidad de la PGR, por supuesto, sino también de las procuradurías estatales y de otros integrantes del sistema de justicia, como jueces, policías ministeriales y defensores de oficio. Pero está claro que la ciudadanía desconfía o limita su contacto con los órganos de procuración de justicia, como lo muestra que 93.6% de los delitos cometidos en el país en 2016 simplemente no se denunció (cifra negra) por causas atribuibles a la autoridad en más de 62% de los casos: pérdida de tiempo, desconfianza, trámites engorrosos, entre otras (INEGI, 2017). Ante un total de un millón 532 mil 313 averiguaciones y carpetas de investigación en las agencias del Ministerio Público de todo el país por denuncias en 2016—cantidad correspondiente a 6.3% de delitos que efectivamente se denunciaron durante el año—, sólo 72 mil 695 carpetas fueron consignadas/judicializadas ante un juez penal y hubo 54 mil 818 sentencias (contando condenatorias y absolutorios). Dicho distinto, sólo 11% de los delitos que se denuncian terminan con una investigación que es enviada ante el juez y menos de 4% de ellos finaliza con alguna sentencia o resultado en cualquier sentido (Le Clercq y Rodríguez, 2018).

El órgano de procuración de justicia en México, así como sus similares locales, se exhibe ineficaz, instrumentalizado hacia objetivos políticos, no profesional y corrupto. Frente a este duro diagnóstico—ampliamente compartido en el país—, desde frentes distintos—academia, legislaturas, partidos— se ha impulsado la autonomía del MP respecto del Poder Ejecutivo. En la arena legislativa, en particular, se presentaron iniciativas al respecto desde al menos el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el primero no-priista en la historia de México (Cárdenas Gracia, 1996: 87). No obstante, la autonomía constitucional fue posible hasta principios de 2014.

La base de las negociaciones quedó constituida por las iniciativas de reforma “política” presentadas a finales de 2013 por las principales fuerzas políticas de oposición—los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD)—, en el marco de negociaciones políticas hechas al amparo del llamado Pacto por México, instrumento de negociaciones político-legislativas suscrito el 2 de diciembre de 2012 por el presidente Enrique Peña

Nieto y los dirigentes nacionales de su partido (PRI) y de la oposición representada por el PAN y el PRD (Peña Nieto *et al.*, 2012).

Autonomía constitucional: concesión pactada

El Pacto por México fue presentado públicamente como un conjunto de “compromisos” que, aunque sin orden ni jerarquía, trastocaron el clima de opinión, ríspido por la competencia electoral recién concluida y polarizado de por sí durante todo el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), y posibilitó la integración de una extensa agenda común al propiciar los acercamientos necesarios para dar cauce a los proyectos de reforma de un gobierno sin mayoría en el Congreso. Sin duda, el experimento político consensual dio resultados sobresalientes. Tan sólo entre diciembre del 2012 y noviembre del 2013 se presentaron 49 de 61 iniciativas prometidas, se dio cumplimiento a 26 de 61 compromisos que requerían la aprobación de reformas constitucionales o legales y se reformaron 19 artículos constitucionales y más de 40 ordenamientos legales (Casar, 2013).

El rediseño del MP se encuentra en la reforma constitucional promulgada el 10 de febrero de 2014, cuyo eje es el establecimiento de un nuevo modelo de organización y competencia electoral, por lo que suele referirse como una reforma “política”. Sin embargo, entre las modificaciones a 31 artículos de la Carta Magna y un apartado de 21 artículos transitorios se contempla no sólo el rediseño del MP, sino un conjunto de transformaciones institucionales de muy diverso origen y alcance. Por esta cualidad, la reforma ha recibido epítetos severos, por ejemplo, “grotesca” (Silva-Herzog Márquez, 2013) o “mazacote” (Alcocer, 2015).

El cambio, efectivamente, fue producto de la agregación de ofertas programáticas y propósitos coyunturales de los tres partidos mayores con presencia nacional en México. Pero no se trata de una excepción, ya que así sucedió con otras reformas negociadas al amparo del Pacto por México –educativa o telecomunicaciones, por ejemplo–, y con varias otras más realizadas desde que en 1997 se estableció una etapa de gobiernos divididos en el país (Casar y Marván, 2014; Valdés Ugalde, 2011).

La reforma política es quizá uno de los ejemplos más acabados de la política en un arreglo institucional marcado por la ausencia de mayorías; las coaliciones legislativas sin mayorías predeterminadas están marcadas por la hetero-

geneidad de los intereses políticos convergentes. Además, la reforma política se hizo en forma exprés, prácticamente sin discusión pública y tratada como *moneda de cambio* por las fuerzas partidarias. Tan desaseado y apurado fue el proceso legislativo que, por insólito que suene, se hicieron reformas a las reformas incluso antes de la promulgación de las leyes secundarias. Así sucedió al menos con la derogación –aprobada en ambas cámaras el 19 de junio de 2014– de un “haber de retiro” para los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La reforma política es heterogénea en su conjunto e incluso en cada uno de sus componentes. Su punto de partida fue el apartado 5 del Pacto –intitulado: Acuerdos para la gobernabilidad democrática– donde se planteó la necesidad de hacer “más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático”. Estas (loables) pretensiones tomaban mayor concreción en los compromisos 89 y 90, que estipularon crear una Ley General de Partidos y realizar una reforma electoral que, entre otras cuestiones, contemplara crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, con jurisdicción tanto en elecciones federales, como estatales y municipales. Las negociaciones alrededor de estas temáticas recibieron “máxima prioridad” en mayo de 2013, a través del Adendum al Pacto, suscrito al calor de las campañas electorales en 14 entidades de la República (Peña Nieto *et al.*, 2013).

Con el impulso de la oposición, la priorización de la reforma política se tradujo en un punto determinante en las negociaciones: sus aspectos debían tratarse antes de lo relativo a la hacienda pública y a los energéticos. Ni panistas ni perredistas estaban dispuestos a ceder en los aspectos centrales de la agenda reformista del presidente Enrique Peña Nieto sin antes proceder en lo relativo al acceso y el ejercicio del poder público. Esta secuencia de cambios, por lo demás, obtuvo el visto bueno del presidente y su partido. Pero entre los pactistas fue imposible diseñar siquiera una iniciativa consensuada. Tanto el PAN como el PRD presentaron sus iniciativas por separado a finales de septiembre de 2013. Ambas propuestas no sólo reflejaban –con mayor o menor soltura– las pretensiones signadas en el Pacto, sino que guardaban importantes coincidencias entre sí: centralización electoral en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, una sola legislación electoral, una ley general de partidos, reelección legislativa, remodelación del órgano para la persecución

de los delitos electorales y nuevas causales de nulidad electoral, entre otras cuestiones (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2013).

La iniciativa del PAN presentada en el Senado de la República fue más allá de lo estipulado en el Pacto al pretender también la autonomía del MP (y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval). Según este proyecto, la autonomía del MP representa una vía para atender “un reclamo muy sentido de la sociedad mexicana [...] contar con una autoridad procuradora de justicia independiente y autónoma que garantice imparcialidad en sus actuaciones”, que sea una institución “sólida, encargada no solamente de la investigación y persecución de las conductas penales, sino también de aquellas que sean cometidas como parte de los procesos electorales”.

La iniciativa del PRD era menos ambiciosa que la del PAN, pero apuntaba en una dirección similar respecto a la procuración de justicia electoral: una vez modificado el Artículo 102 constitucional, la Fepade debía encargarse de la investigación y persecución de los delitos electorales en las elecciones federales y locales; además, debía contar con tres fiscales generales nombrados y removidos por el Senado de la República y con fiscalías regionales en cada una de las cinco circunscripciones electorales del país.

La reforma debió enfrentar las negociaciones políticas no sólo entre el gobierno y la oposición, sino en el interior de los partidos. Por ejemplo, un sector importante del PRD –las corrientes Izquierda Democrática Nacional, Movimiento Progresista, Izquierda Renovadora en Movimiento, Unidad Democrática Nacional y Red de Izquierda Revolucionaria-Movimiento de Liberación Nacional– hizo pública su posición en contra de un órgano electoral de carácter nacional, ya que representaría “una agresión directa al federalismo y a la descentralización político-administrativa” (Salazar, 2013).

En los últimos meses de 2013, se realizaron casi en paralelo las negociaciones alrededor de las reformas hacendaria, política y energética. Este orden sería el de su concreción en la legislatura, es decir, la hacendaria fue la primera en procesarse en ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero sólo con el acuerdo entre la coalición gobernante y el PRD. A ésta le seguiría la reforma política. Sin embargo, por las negociaciones paralelas en materia energética entre PRI y PAN, el PRD abandonó el Pacto en el umbral de las votaciones del dictamen, aunque tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados obtendría el voto de Nueva Izquierda, la corriente interna que

dominaba entonces el PRD y que había sido determinante en las negociaciones del Pacto.

La reforma política quedaría, al final de cuentas, como el principal *dividendo* obtenido por la oposición –sobre todo el PAN– por el apoyo otorgado a la agenda transformadora del presidente Enrique Peña Nieto, particularmente en materia energética. Pero la reforma promulgada difirió en aspectos relevantes de las pretensiones del panismo y del perredismo. Para empezar, en materia electoral fue aprobada la contrapropuesta del gobierno federal que contemplaba un esquema semicentralizado, un “modelo intermedio” que conservaría institutos y tribunales electorales locales junto a un órgano federal “fortalecido” (Robles de la Rosa, 2013). Otros aspectos de enorme trascendencia fueron impulsados por el partido gobernante, por ejemplo, la posibilidad del presidente de la República de optar por un gobierno de coalición con uno o varios partidos representados en el Congreso de la Unión –contemplada en el artículo 89 constitucional– fue propuesta por el entonces senador Manlio Fabio Beltrones como alternativa a la llamada cláusula de gobernabilidad (sobrerrepresentación del partido gobernante), defendida por el candidato Enrique Peña Nieto para “garantizar mayorías estables”. En cualquier caso, toda la reforma política resultaría un amasijo de cambios de diversa intencionalidad, procedencia y naturaleza, marcada por las concesiones entre partidos, la muda de propósitos originales, las negociaciones limitadas a las cúpulas partidarias, previsiones que fueron diseñadas para restar efectividad a las medidas propuestas, así como imprecisiones que hacían previsible el litigio político y jurídico (Casar, 2014).

La autonomía constitucional del MP puede asumirse como un triunfo de la oposición panista y perredista. Como otros componentes, esta modificación fue aceptada por el presidente y su coalición sobre todo por su interés en el éxito en las negociaciones paralelas sobre la reforma energética. Pero la aceptación fue todo menos incondicional. En la puja no sólo fueron modificadas algunas pretensiones opositoras, sino introducidas diferentes salvaguardas por parte de la coalición gobernante.

El reformado Artículo 102 constitucional, apartado A, señala que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República (FGR) como “órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios”. Esta institución habrá de sustituir a la Procuraduría General de la República (PGR). Según el mismo ordenamiento, al frente estará un Fiscal General

que durará en su encargo nueve años y que será designado conforme a un procedimiento de colaboración y de contrapesos entre el Ejecutivo federal y el Senado: a) El Senado integrará una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal; b) Recibida la lista, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado, y c) El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal “por las causas graves que establezca la ley”, pero esa decisión podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones.

Además, la Fiscalía General contará con fiscalías especializadas, una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y la remoción de los fiscales especializados podrán ser objetados por mayoría calificada en el Senado. Se prevé, finalmente, que el Fiscal General presente anualmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades y que comparezca ante cualquiera de las cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

La conjugación en tiempo futuro responde a que la nueva Fiscalía General, según el Artículo 16 transitorio del decreto constitucional, publicado el 10 de febrero de 2014, sólo será una realidad cuando se encuentren en vigor las normas secundarias necesarias y, al tiempo, que el Congreso realice la “declaratoria expresa de entrada en vigor” de su autonomía constitucional; es decir, que el crucial tránsito institucional hacia la autonomía quedó indeterminado, abierto al juego político-legislativo. No menos relevante es que, según la misma disposición, el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria será designado Fiscal General de la República. *Pase automático* al Procurador (nombrado por el presidente y ratificado por el Senado), amén de que la coalición gobernante impuso una salvaguarda estratégica, ya que dijo sí a la autonomía del MP, pero a saber cuándo.

Fiscalía en *impasse*

La reforma política fue un amasijo de concesiones, ambigüedades y candados. El conflicto político estaba escrito en muchos de sus componentes, claramente éste era el caso de uno anexado de último momento: el cambio de la dependencia del presidente a la autonomía constitucional del MP.

En abril de 2018, a más de cuatro años de la publicación de la reforma constitucional, impera un *impasse* para el nacimiento de la FGR. El primer escollo es el *pase automático* de Procurador a Fiscal. Las fuerzas de oposición y un amplio número de organizaciones de la sociedad civil han demandado eliminar esta disposición, con un razonamiento conciso: un procurador nombrado por el Ejecutivo federal, aunque ratificado por el Senado, no puede ser el primer Fiscal formalmente autónomo. En respuesta a las presiones sociales y políticas, el presidente de la República envió al Senado una iniciativa con dicha consideración en noviembre de 2016. A principios del periodo de sesiones en septiembre de 2017, en el contexto de un nuevo desencuentro político-legislativo, la bancada del partido gobernante en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa en el mismo sentido. La reforma fue aprobada en el plano federal a finales de 2017, pero aún falta la aprobación de la mayoría de los congresos locales (Mercado, 2018). Esta es una reforma que significa una pérdida para la coalición gobernante y que por lo mismo ha sido dilatada.

El procurador en funciones, Raúl Cervantes Andrade, renunció el 16 de octubre de 2017, en medio de un rechazo generalizado ante la posibilidad de que se convirtiera en el primer Fiscal General de la nación. Aunque había sido ratificado como procurador con el voto aprobatorio de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Senado —incluyendo al PAN y al PRD—, además de portar credenciales de abogado condecorador de la materia penal, Cervantes carga su militancia en el partido gobernante (PRI) y su cercanía con el grupo en la Presidencia de la República³. Luego de la salida de Cervantes, al frente de

³ Además de ser abogado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y encargado de la defensa legal de la victoria en la elección presidencial de Enrique Peña Nieto, Cervantes posee un claro perfil partidista, pues fue diputado federal en dos ocasiones y senador de la República (2012-2018). Al momento de ser nombrado procurador, luego de solicitar licencia como senador, Raúl Cervantes tenía dos primos en el círculo de la Presidencia de la República: Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico de Presidencia, y Alfredo Castillo

la PGR quedó un encargado de despacho: Alberto Elías Beltrán, hasta entonces subprocurador de Jurídico y de Asuntos Internacionales de la PGR.

El nacimiento de la FGR se pospuso *de facto* para después de las elecciones de julio de 2018, una vez que se conozcan los resultados de la nueva distribución del poder⁴. Para salir del *impasse*, adicionalmente a la designación del primer Fiscal General se impulsa una nueva reforma, tanto por la oposición como por la sociedad civil organizada. En meses pasados, más de 300 organismos de la sociedad civil –aglutinados en los colectivos #VamosPorMás y #PorUnaFiscalíaQueSirva– presentaron ante el Senado su propuesta de reforma para rediseñar la FGR, misma que incluye mecanismos para evitar el conflicto de interés –el fiscal no podría haber sido candidato, representante de elección popular o funcionario partidista–, la politización de la FGR –el fiscal no podría postularse a ningún cargo al finalizar su gestión– y la reducción del cargo de nueve a seis años y la prohibición expresa para reelegirlo (Pardinas, 2017).

También desde ámbitos civiles se ha propuesto cuidar con mayor detalle la transformación burocrático-administrativa, sobre todo, el traslado mecánico de los recursos humanos, materiales y presupuestales de la PGR a la FGR, puesto que, sin evaluaciones de personal o criterios de selección, es probable que también se trasladen las deficiencias de la Procuraduría. Por ello, podría explorarse el establecimiento de procesos de transición gradual entre la Procuraduría y la Fiscalía, mismos que permitan suplir paulatinamente funciones y ámbitos, con controles, objetivos y metas más claros (Magaloni, 2017).

A la espera de mejores tiempos, se encuentra también el nacimiento de la Fiscalía Anticorrupción (FA), instancia clave tanto para la muda en procuración de justicia como para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en vigor desde mayo de 2015. A pesar de los exhortos de organizaciones de la sociedad civil y empresarios, el Senado de la República sigue sin hacer la designación del titular de la FA.

Cervantes, titular de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Gil Olmos, 2016).

⁴ El presidente de la República declaró, luego de la renuncia de su procurador en octubre de 2017, la inexistencia de “condiciones” para llegar a un consenso en este asunto y que las mismas podrían encontrarse hasta la conclusión del proceso electoral en curso. Es necesario, dijo el mandatario, que las fuerzas políticas logren “aislar” la “efervescencia política” que se vive actualmente.

A la entrada en vigor del decreto, según su Artículo 18 transitorio, el Senado debía nombrar por mayoría calificada –dos terceras partes de sus miembros presentes– al titular de la Fepade para ejercer el cargo hasta el 30 de noviembre de 2018. De esta manera, Santiago Nieto Castillo, doctor en Derecho (UNAM), magistrado electoral de la Sala Regional con sede en Toluca de 2008 a 2013 e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, fue designado fiscal electoral el 20 de febrero de 2015, de manera unánime (95 votos en favor, cero en contra y una abstención).

El Artículo 18 transitorio señala, por otro lado, que en el plazo de 30 días a partir de la entrada en vigor del Decreto –lo que sucedió el 10 de febrero de 2014–, el Procurador expedirá el acuerdo de creación de la Fiscalía Anticorrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los mismos términos que el titular de la Fepade. Los titulares de ambas fiscalías especializadas nombrados en términos de las disposiciones referidas durarán en su encargo hasta el 30 de noviembre de 2018 –es decir, a la conclusión de la administración de Enrique Peña Nieto–, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador (o, en su caso, por el Fiscal General de la República), aunque la remoción podría ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Senado.

A pesar de dos procesos de evaluación de aspirantes a Fiscal Anticorrupción llevados a cabo por el Senado entre 2014 y 2017, no se ha llegado a un acuerdo entre grupos parlamentarios. La razón de no proceder al nombramiento es que, según la oposición, el diseño institucional no garantiza la autonomía y capacidad sancionadora del nuevo fiscal especializado. Legisladores panistas y perredistas, sobre todo, apuntan que el titular de la Fiscalía Anticorrupción –bajo la actual legislación– estaría subordinado al titular de la PGR, quien todavía puede convertirse en el próximo Fiscal General de la República por un lapso de nueve años. Efectivamente, pese a que el fiscal anticorrupción debe ser designado de manera autónoma por el Senado, jerárquicamente se le situó bajo el mando del procurador general de la República, en tanto la FGR entre en funciones. De prevalecer el actual diseño, el margen de acción del fiscal anticorrupción sería restringido, sobre todo porque su autonomía política queda sujeta al nombramiento y la remoción directa por parte del Fiscal General. A la demanda de eliminar el *pase automático* del titular de la PGR a la FGR se han sumado otras, pues panistas y perredistas pugnan por modificar integralmente el diseño de la Fiscalía Anticorrupción para

que el titular pueda nombrar a sus propios agentes del Ministerio Público e investigar a la propia PGR por actos de corrupción, además de nombrar a los titulares de sus áreas administrativas y, en general, contar con mayores márgenes de independencia respecto del procurador o fiscal general⁵.

Fepade: nuevos (y coartados) márgenes de autonomía

La Fepade nació en julio de 1994, con el nivel de subprocuraduría y con autonomía técnica y de gestión. A lo largo de sus primeros veinte años, fue una institución con escasa credibilidad pública y baja incidencia democrática. En este largo periodo, el desempeño más sobresaliente de esta instancia tiene relación con investigaciones en torno al mal uso de la credencial de elector (y pocas veces en el ámbito propiamente electoral). Además, casos políticamente relevantes como *Amigos de Fox* y el *Pemexgate* adolecieron de consecuencias penales, pese a las sanciones emitidas en su momento por las autoridades administrativas y/o jurisdiccionales (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2015).

Después de la reforma de 2014, es posible hablar de una institución renovada. En relación con sus antecesores, Nieto Castillo dispuso de nuevos márgenes de autonomía política. Su designación y la posibilidad de objetar su remoción por parte del Senado de la República le otorgaba mayor respaldo y legitimidad a su encargo. Además, en mayo de 2014 fue reformulado el marco de delitos penales electorales (algo que no se había hecho desde 1996), a través de una ley general en la materia –aplicable en todos los ámbitos de gobierno– que, entre otras cuestiones, significó la incorporación de nuevos sujetos responsables, la ampliación en la definición de documentos públicos electorales, el aumento en las sanciones por la comisión de delitos electorales y el incremento de conductas tipificadas como delitos, en especial, relacionadas con actos de temor e intimidación, tareas de fiscalización y rendición de cuentas y solicitud de aportaciones de dinero o en especie a los subordinados. Además, la Ley General establece lineamientos de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles institucionales (federación, entidades, municipios) e integra un sistema nacional de

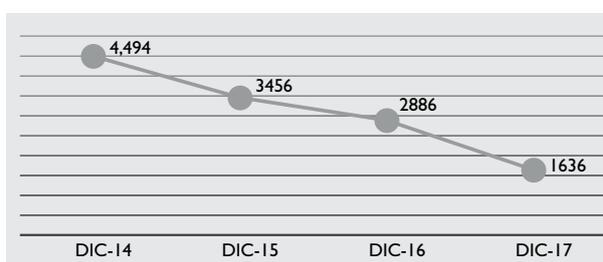
⁵ Al *impasse* en el nombramiento del fiscal anticorrupción se suman los recientes cuestionamientos a los magistrados del TFJA propuestos por el presidente Peña Nieto.

procuración de justicia penal electoral encabezado por la Fepade, adicionando a la autoridad electoral administrativa (INE) a fin de prevenir el delito (Nieto Castillo y Valdez Méndez, 2017: 638).

Con marco legal renovado y márgenes hasta entonces inéditos de autonomía política, llegó un ascenso significativo en la presencia pública de la Fepade y de su titular, así como transformaciones cuantitativas y cualitativas en la naturaleza de sus investigaciones.

La Fepade comenzó a gastar sus energías de manera diferente. El grueso de las carpetas de investigación –alrededor de 80% del total– se mantiene relacionado con actividades asociadas con la alteración del Registro Federal de Electores y el mal uso de la credencial de elector (Barajas, 2018). No obstante, tan sólo durante el primer año del encargo de Nieto –del 19 de febrero de 2015 al 15 de febrero de 2016– 446 consignaciones de un total de mil 240 tuvieron que ver con actividades directamente relacionadas con los procesos electorales, es decir, casi 36% del total, lo que representó una baja significativa en el porcentaje de consignaciones relacionadas con delitos asociados con el Registro Federal de Electores (Urrutia, 2017). El cambio institucional también se mira reflejado en una baja sensible en el número de averiguaciones previas rezagadas.

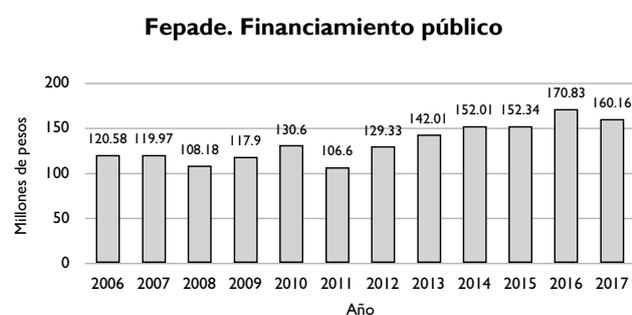
Fepade. Número de averiguaciones previas rezagadas



Fuente: Elaboración propia con base en Fepade, Informes mensuales diciembre de 2014-diciembre de 2017.

La Fepade realizó cada vez más investigaciones relacionadas con actos de “corrupción electoral”, es decir, con las conductas previstas en los artículos 11 y 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, así como en el Artículo 407 del Código Penal Federal para servidores

públicos, candidatos y funcionarios partidistas. En 2016, año en el que se jugaron 12 gubernaturas y otros tantos cargos locales, la Fiscalía inició 624 expedientes en esta materia. Esta cifra rebasa por mucho lo hecho en este renglón en años anteriores, ya que en 2014 fueron sólo 13 expedientes y en 2015 —año de elecciones federales intermedias y primero de la gestión de Nieto—161, mientras que en 2017, contabilizado hasta septiembre, se registraron 214 expedientes (Fepade, 2017). La mejora en los resultados de la Fiscalía, además, se hizo con prácticamente los mismos recursos presupuestarios.



Fuente: Elaboración propia con base en Tépatch, 2014 y 2015, y Tépatch y Méndez, 2017.

Más temprano que tarde, Nieto se volvió un fiscal incómodo para la coalición gobernante. Aunque las actuaciones de la Fepade involucraron a miembros de todas las fuerzas partidistas (funcionarios públicos y candidatos, sobre todo), el PRI encabezó la lista de expedientes abiertos en contra de algunos de sus miembros por conductas relacionadas con corrupción electoral, pues del total de expedientes iniciados del 1° de enero al 31 de agosto de 2017, 32.31% involucró al PRI, 13.24% al PAN y 7.51% al PRD (Fepade, 2017). Además, algunas de estas investigaciones fueron de enorme relevancia pública, por ejemplo, aquellas relacionadas con los exgobernadores priistas Javier Duarte (Veracruz) y César Duarte (Chihuahua). Al primero le fue girada orden de aprehensión por su probable responsabilidad en la obstaculización de las labores del Organismo Público Local de su estado, mientras que al segundo le fue librada orden de aprehensión por su probable responsabilidad por el desvío de 79 millones de pesos para las campañas locales de su partido.

Santiago Nieto fue removido como titular de la Fepade el 20 de octubre de 2017, unos días después de

la renuncia del procurador Raúl Cervantes, por tanto, la decisión fue tomada por el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, Alberto Elías Beltrán, encargado de despacho. De acuerdo con la versión oficial, la salida de Nieto respondía a que el servidor público “transgredió lo dispuesto en el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República” (PGR, 2017).

La transgresión aludida tendría que ver con la revelación de información sobre investigaciones en curso, lo que no sólo violó la reserva estricta que establece la Constitución y el Código Penal, sino que puso en riesgo las indagatorias. Aunque nunca fue mencionado explícitamente en la versión oficial, las acusaciones contra Santiago Nieto se referían a la información que proporcionó al diario *Reforma* en una entrevista publicada el 18 de octubre de 2017. En ella, el entonces titular de la Fepade mencionó algunos datos puntuales sobre la investigación abierta contra el exdirector de Petróleos Mexicanos (Pemex), Emilio Lozoya Austin, por depósitos de 10.5 millones de dólares provenientes de la constructora brasileña Odebrecht, que pudieron haber llegado a la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto en 2012. Pero además de esta información, Nieto Castillo advirtió que Lozoya le había enviado una carta para “presionarlo” y exigir un pronunciamiento público sobre su inocencia.

Nieto pisó terrenos comprometidos. Además, esta no era la primera ocasión que declaraciones suyas causaban controversia. En diciembre de 2015, se la acusó también de *filtrar* a la prensa —al periódico *Reforma* para no variar— la información de la acción penal contra Arturo Escobar y Vega, entonces subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación y uno de los liderazgos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), fuerza política de la coalición gobernante.

Nieto Castillo probablemente se equivocó al exponer en los medios de comunicación investigaciones sensibles. Pero su remoción es dudosa bajo distintos ángulos, entre otras cuestiones, nunca se estableció con claridad la consistencia de sus presuntas trasgresiones al Código de Conducta de la PGR, en consecuencia, la determinación del procurador en funciones en su contra quedó más bien como un acto arbitrario (Roldán Xopa, 2017). Con independencia de su separación del cargo, Nieto demostró que la Fiscalía podía ejercer mayor autonomía política y rendir mejores resultados en sus investigaciones, prácticamente con los mismos recursos —financieros y humanos— que sus antecesores.

Conclusiones

La procuración de justicia en México quedó en el peor de los mundos desde octubre de 2017: sin procurador, sin fiscal y sin voluntad por salir del *impasse*. Como resultado del proceso reformista de 2014, el tránsito de la Procuraduría a la Fiscalía quedó condicionado a tiempos políticos. El presidente de la República y sus aliados en la Legislatura resisten la amputación de este *brazo* político. Por otro lado, las fuerzas de oposición en el Congreso se han negado a expedir una Ley Orgánica para la FGR, al menos hasta que se elimine el *pase automático* del procurador y se discuta un nuevo paquete de reformas para mejorar su diseño institucional. Aunque parece cuestión de tiempo para que la autonomía constitucional del MP entre en vigor, persiste el riesgo de sabotear una reforma institucional de largo aliento y con amplio respaldo de ciudadano. Las organizaciones ciudadanas enfrentan fuertes resistencias gubernamentales para la renovación democrática del aparato de impartición de justicia.

Pero la coyuntura en México, marcada por la jornada electoral de julio de 2018, coloca a la PGR en una posición de legitimidad más endeble y refuerza los argumentos a favor de una Fiscalía General autónoma del Ejecutivo. La ofensiva de la PGR en contra de Ricardo Anaya, candidato presidencial de la coalición PAN-PRD-MC, no es sino una de las últimas muestras de una dura realidad que México tiene un aparato de procuración de justicia altamente ineficaz, que no corresponde a los criterios de imparcialidad, profesionalismo y objetividad en su ejercicio.

Esta condición requiere revertirse. La institución a cargo del ejercicio de la acción penal, como bien se sabe, tiene un rol central en el combate a la corrupción, el acceso a la justicia y la observancia del Estado de Derecho. Uno de los mayores pendientes de la democratización en México es, precisamente, el Estado de Derecho, un componente central en los regímenes democráticos, en tanto que implica garantizar el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales y la igualdad jurídica de todos los ciudadanos.

La autonomía política del MP en México forma parte de la respuesta necesaria para revertir el deterioro de la impartición de justicia y del Estado de Derecho. La Fepade, en el ejercicio de nuevos márgenes de autonomía política (2014-2017), ofrece una muestra (breve e interrumpida) de resultados institucionales más efectivos. Aunque está lejos de ser la panacea, la autonomía del MP en México podría impulsar otras reformas recientes en

materia de justicia penal y derechos humanos, así como la democratización del régimen político, al restarle márgenes de discrecionalidad al Ejecutivo y disminuir las posibilidades del uso arbitrario de la justicia penal.

Referencias

- Alcocer, J. (2015). "Del INE al IFE". *Reforma*, 8 de septiembre.
- Aristegui, C. (2018). "¿Quién investiga a la PGR?". *Reforma*, 13 de abril.
- Auditoría Superior de la Federación (2016). *Informe General. Cuenta Pública 2014*. México: ASF.
- Barajas, A. (2018). "Encabeza engaño para credencial de denuncias". *Reforma*, 14 de abril.
- Cárdenas Gracia, J. (1996). *Una Constitución para la democracia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cárdenas Gracia, J. (2006). "Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 39(116), 371-403.
- Cárdenas Gracia, J. (2007). "Construir un Estado de Derecho". En *México en el mundo: inserción eficiente*, José Luis Calva, editor (79-98). México: Miguel Ángel Porrúa/LX Legislatura de Cámara de Diputados/UNAM.
- Carpizo, J. (2004). "El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo". *Estudios Políticos*, (125), 39-78.
- Carrillo Flórez, F. (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real". En *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casar, M. A. (2013). "El pacto de los claroscuros". *Excelsior*, 2 de diciembre.
- Casar, M. A. (2014). "Lo que no hay que hacer". *Excelsior*, 28 de mayo. Disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2014/05/28/961823>>.
- Casar, M. A. y Marván, I. (2014). *Reformar sin mayorías*. Editado por Casar, M. A. y Marván, I. Kindle. México: Taurus.
- CNDH (2018). "Saluda la CNDH la disposición expresada por la PGR para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas en su contra, así como para reforzar la colaboración interinstitucional, a la vez que hace un recuento de asuntos y situaciones que requieren atención". *Comunicado de Prensa 89*, 7 de abril. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_089.pdf>.

- Corcoran, P. (2013). "Por qué el manejo de los testigos protegidos es un desastre en México". *Insight Crime*, junio. Disponible en <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/por-que-el-manejo-de-los-testigos-protegidos-es-un-desastre-en-mexico/>>.
- Editorial (2016). "PGR: la percepción de impunidad". *La Jornada*, 15 de noviembre. <<http://www.jornada.unam.mx/2016/11/15/edito>>.
- Fepade (2017). "Integridad electoral". Septiembre.
- Ferrajoli, L. (2006). *Garantismo procesal*. México: UNAM.
- Fix Zamudio, H. (2002). *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*. México: IJ-UNAM.
- Fix Zamudio, H. (2004). "Presente y futuro del Ministerio Público en México". En *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, editado por Carbonell, M. México: IJ-UNAM.
- Gil Olmos, J. (2016). "El poder de los primos Cervantes". *Proceso*, noviembre. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/461046/poder-los-primos-cervantes>>.
- Grupo Consultor Interdisciplinario (2013). "Reforma política. Hacia un nuevo modelo electoral". *Carta de Política Mexicana*, 580, 11 de octubre.
- Grupo Consultor Interdisciplinario (2015). "La caída de Arturo Escobar". *Lectura Política*, (834), 1-9.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) (2015). *Informe Ayotzinapa*. México. Disponible en <<http://prensagieiayotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe->>>.
- INEGI (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017*. México: INEGI. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf>.
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (2018). *Índice Global de Impunidad México 2018*. Puebla: Fundación Universidad de las Américas. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2018/03/indice-de-impunidad-mexico-delitos/>>.
- Magaloni, A. L. (2017). "FGR: lo que está en juego". *Reforma*, 2 de septiembre.
- Mercado, A. (2018). "Congreso deja fuera discusión de autonomía de la Fiscalía". *Milenio*, 13 de marzo. Disponible en <http://www.milenio.com/politica/fiscalia-autonomia-senado-camara-diputados-luis-sanchez-pgr-milenio_0_1138086310.html>.
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Epub. México: FCE/CIDE.
- Nieto Castillo, S. y Valdez Méndez, S. (2017). "Fepade: la Historia como creadora de instituciones". En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, editado por Ugalde, L. C. y Hernández, S. (635-58). México: TEPJF /Integralia. Disponible en <<https://integralia.com.mx/FortalezasyDebilidadesDelSistemaElectoralMexicanoPerspectivaFederalyLocal.pdf>>.
- ONU-DH (2018). *Doble injusticia. Informe sobre violaciones a los derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OHCHRMexicoReportMarch2018_SP.pdf>.
- Pardinas, J. (2017). "Mapa de ruta". *Reforma*, 10 de septiembre.
- Peña Nieto, E. et al. (2012). "Pacto por México". México. Disponible en <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>>.
- Peña Nieto, E. et al. (2013). "Adendum al Pacto por México". Mayo. Disponible en <<http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>>.
- PGR (2017). "La Procuraduría General de la República Informa". *Comunicado 1386/17*, 20 de octubre.
- Robles de la Rosa, L. (2013). "Descartan desaparecer árbitros locales". *Excélsior*, 5 de noviembre.
- Roldán Xopa, J. (2017). "La remoción del fiscal Nieto. ¿Se toma en serio la ética pública?". 22 de octubre. Disponible en <<https://joseroldanxopa.wordpress.com/2017/10/22/la-remocion-del-fiscal-nieto-se-toma-en-serio-la-etica-publica/amp/>>.
- Salazar, C. (2013). "Cuestionan perredistas plan para crear el INE". *Reforma*, 29 de septiembre.
- Senado de la República (2013). "Iniciativa de los legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en las cámaras de Diputados y de Senadores, la que contiene Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2, 3, 25, 26, 35". *Gaceta del Senado*, 24 de septiembre. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-09-24-1/assets/documentos/Ini_Reforma_Politico_Electoral.pdf>.
- Silva-Herzog Márquez, J. (2013). "Politiquería constitucional". *Reforma*, 9 de diciembre.
- Tépach, R. (2014). *El financiamiento público federal aprobado al IFE, al Tribunal Electoral y a la Fepade, 2000-2011*. México: Cámara de Diputados.

Tépach, R. (2015). *El presupuesto público federal de México en materia electoral (2013-16)*. México: Cámara de Diputados.

Tépach, R. y Méndez, L. (2017). *El presupuesto público federal de México en materia electoral, 2016-2017*. México: Cámara de Diputados.

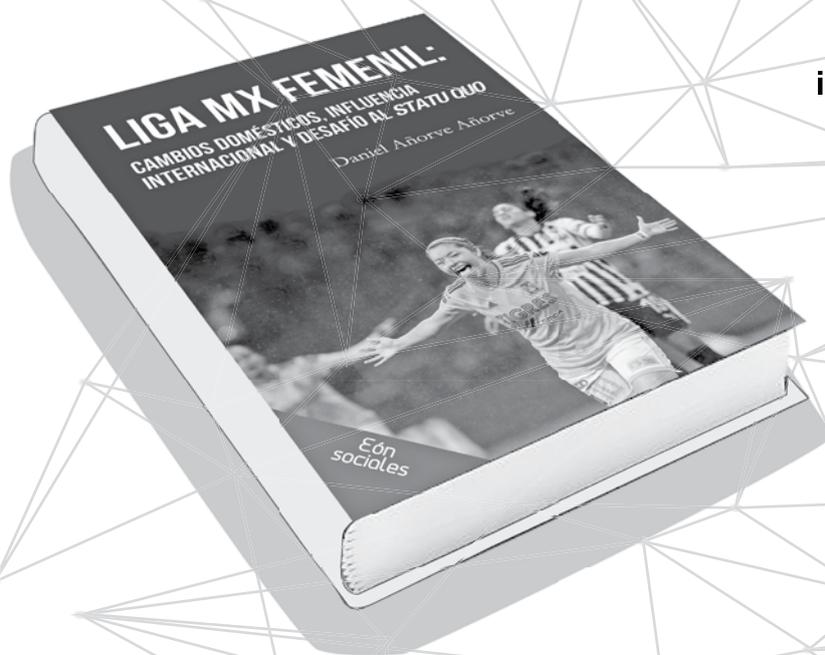
UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (2011). *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia y la democracia*.

México: UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Disponible en <http://www.abogado-general.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf>.

Urrutia, A. (2017). “En tres años, la Fepade se alejó de la subordinación al gobierno”. *La Jornada*, 23 de octubre.

Valdés Ugalde, F. (2011). *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*. Kindle. México: Flacso/UNAM.

Coedición Ediciones Eón/Universidad de Guanajuato



**Liga MX Femenil:
cambios domésticos,
influencia internacional
y desafío al *statu quo***

Daniel Añorve Añorve



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



EDICIONES
EÓN

De venta en Ediciones Eón:

**Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com**

Triple riesgo delictivo bajo conceptos de protección civil y con énfasis en el componente agredido

José García Gómez*

La utilización de los referidos conceptos de amenaza, riesgo y vulnerabilidad tomados del ámbito de Protección Civil y de la Salud podrá ayudar a eliminar confusiones bastante comunes dentro del análisis seguridad/inseguridad pública y la incidencia delictiva, las cuales hacen que el enfoque de éste fluctúe frecuentemente entre el elemento agresor y el agredido.

Introducción

El presente trabajo consta de dos partes. La primera está dirigida a mostrar la pertinencia de la incorporación del ámbito de Protección Civil y del de la Salud dentro del análisis de seguridad/inseguridad pública, específicamente en el denominado modelo del Triple Riesgo Delictivo (TRD). La segunda sección presenta un estudio de caso con una aplicación de la propuesta de análisis señalada en la primera parte.

El modelo TRD expuesto en la *Revista Española de Investigación Criminológica*¹ de 2008, resulta una propuesta valiosa para el análisis del fenómeno delictivo, especialmente en

el contexto contemporáneo. Es cierto que existen posturas teóricas e incluso evidencia empírica que consideran y parecen probar que tanto a nivel individual como social el fenómeno delictivo es propiciado por diversos factores. Sin embargo, también es incontestable que en ninguna de esas posturas hay una explicación suficiente si se consideran factores de riesgo individualmente. Tal como señala Redondo (2008) al retomar diversos autores, si bien pueden presentarse casos excepcionales en los cuales la actuación delictiva de un individuo o grupo social específico puede ser motivada por un factor en forma preponderante, en todos los modelos que tratan de explicar la delincuencia de manera general, diversos factores se mezclan, participan e interactúan entre sí.

Evidentemente, la naturaleza integradora de la propuesta también resulta relevante. Fundamentarse

teóricamente en las perspectivas analíticas de Cullen, Wrigth, Chamlin, Colvin, Vander Ven, Yoshikawa y demás, que realzan el apoyo social como eje de la prevención delictiva, en los enfoques situacionales del delito de los Bratingham, Felson y demás, y en la criminología del desarrollo, específicamente en los análisis sobre carreras delictivas y factores de riesgo de Farrington, Blumstein, Cohen, Howell, Loeber, Waschbusch, Le Blanc, Green Lahey, Lösel y Bender, sin duda fortalece, da robustez teórica y analítica, y en general ayuda a dar orden a la propuesta.

De la misma manera y no obstante reiterar la valía y apropiadas características de la propuesta, se tiene el convencimiento de que la misma aumentaría en claridad, orden y coherencia si su conceptualización se aborda desde conceptos desarrollados en el ámbito de protección civil e, incluso, específicamente para el caso

* Profesor-Investigador, Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales.

¹ Número 6 y el *Boletín Criminológico*, número 108, 2008.

de vulnerabilidad, de criterios utilizados en el campo de la salud. En general, es claro que la seguridad pública en las ciudades es sólo un componente de una entidad más general, la seguridad urbana. Asimismo, sin dejar de reconocer que sus preceptos y postulados también entrañan diversidad de opiniones y que en los hechos tampoco se ha avanzado lo suficiente, se percibe que el ámbito de protección civil sí cuenta con fundamentos teóricos más sólidos si los comparamos con los de seguridad pública.

En razón de lo anterior, se considera pertinente importar al análisis de seguridad/inseguridad pública, conceptos desde ese ámbito de protección civil, particularmente los de “amenaza”, “riesgo” y “vulnerabilidad”. En ese sentido, el presente trabajo presenta las referidas definiciones y su articulación al modelo TRD, tanto desde la arista referida al victimario como a la de la víctima.

Asimismo y con el propósito de tener resultados a menor plazo, se plantea que el modelo sea aplicado para entender e intervenir sobre el elemento agredido, particularmente sobre su componente de vulnerabilidad. De la misma manera, lo expuesto se aplica sobre la zona del Centro Histórico de la ciudad de Tijuana, Baja California, una de las de mayor incidencia delictiva en este centro de población.

Metodología

La metodología empleada para la primera sección es una revisión documental orientada a exponer conceptos y enfoques de análisis utilizados en distintos ámbitos que pudieran ser valiosos en el campo de la seguridad pública. De manera destacada, en este punto el trabajo se orienta a presentar la definición de los conceptos de “amenaza”, “riesgo” y “vulnerabilidad” aplicados en los ámbitos de Protección Civil y de la Salud. En segundo lugar, se lleva a cabo la adecuación de esos conceptos y definiciones al modelo TRD. De la misma manera, entendiendo que enfocarse a la atención del elemento agredido pudiera presentar resultados más rápidamente, este trabajo también propone adaptar y enfocar el modelo a la atención de la víctima del delito.

Respecto a la segunda parte, la misma es una aplicación del modelo TRD adaptado conforme a la propuesta de la primera sección sobre el Centro Histórico de la ciudad de Tijuana, Baja California, México. Para ello, en primer lugar se hace una descripción general del entorno urbano: vitalidades, actividades, importancia dentro de la ciudad, etc. En segundo lugar, según información delictiva obtenida de

la página de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California, se hace una descripción de la incidencia delictiva en la zona (se considera el periodo del 1° de enero al 31 de mayo de 2014). Finalmente, con base en lo anterior, se lleva a cabo la aplicación referida.

Desarrollo: primera sección

Amenaza, riesgo y vulnerabilidad: Definiciones en el ámbito de protección civil y de la salud

Desde la corriente alternativa del riesgo, la “amenaza” se define como el peligro latente asociado con un fenómeno físico de origen natural, de origen tecnológico o provocado por el hombre, que desde el exterior gravita sobre un sujeto o sistema y que puede manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado, produciendo efectos adversos en las personas, los bienes y/o el medio ambiente (Cardona, 1996).

En lo que atañe al riesgo, el mismo enfoque alternativo del riesgo propone su definición al relacionar la amenaza (o probabilidad de ocurrencia de un fenómeno con una intensidad específica) con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. Es así que lo razona como la probabilidad de exceder un valor específico de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado, y añade que puede ser de origen natural, geológico, hidrológico o atmosférico o, también, de origen tecnológico o provocado por el hombre (Cardona, 1996).

En relación con la vulnerabilidad, bajo la corriente alternativa del riesgo está definida como la incapacidad de una comunidad, o de un individuo, para absorber los efectos adversos producidos por un fenómeno físico de origen natural, de origen tecnológico o provocado por el hombre, que desde el exterior gravita sobre ella, o él, y que puede manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado. Sin embargo, ya desde el ámbito de protección y desarrollo social la vulnerabilidad es entendida como la susceptibilidad de un individuo a ser herido, dañado o lesionado debido a cambios imprevistos o estacionales externos o internos (Sedesol, 2010).

En el ámbito de la salud, el concepto “vulnerabilidad” resulta relevante por el hecho de que el mismo facilita una mejor comprensión de los determinantes individuales y contextuales del proceso salud-enfermedad (Silva, Alvarenga, y Oliveira, 2012, en Berbesí y Segura, 2013).

Se relaciona con las características biopsicosociales de los individuos, las condiciones ambientales y sociodemográficas, la funcionalidad de la familia y el lugar donde residen, todo lo cual genera espacios de discriminación y estigma social que implican fragilidad, amenaza y susceptibilidad a daños (Berbesí y Segura, 2013).

Como se planteó anteriormente, se tiene el convencimiento de la pertinencia de utilizar estos conceptos en el ámbito del análisis delictivo, particularmente bajo lineamientos del modelo de TRD.

Amenaza, riesgo y vulnerabilidad: Definiciones bajo el modelo TRD

El concepto de “amenaza” propio del ámbito de Protección Civil bien puede ser aplicado a la posibilidad de ser reclutado o seducido por la práctica delincinencial y razonarla como el peligro latente a engancharse o ser enganchado por dicha actividad delincinencial. Este peligro latente estaría asociado a circunstancias personales, sociales y situacionales, vinculadas al entorno físico y no físico.

En lo que atañe al riesgo, desde luego en el caso de la delincuencia no se presentan fenómenos como los señalados en la definición desde los enfoques de Protección Civil. Sin embargo, a partir de esa carencia es quizá más fácil exhibir la amenaza; la misma estaría materializada por la tasa delictiva o el nivel de criminalidad en un tiempo y espacio determinados, y el riesgo entonces quedaría definido por la probabilidad de inmiscuirse en actividades delictivas. A mayor tasa delictiva mayor riesgo.

Respecto de la vulnerabilidad, tomando en cuenta sus definiciones tanto en el campo de Protección Civil como en el de la Salud, y aplicándolas al referido modelo de TRD, pudiéramos tomar la vulnerabilidad como la susceptibilidad de un individuo a ser enganchado o engancharse en actividades delincinentales y señalar que la misma estaría influenciada por diversos factores individuales, colectivos e incluso ambientales.

De la misma manera, es claro que la acción delictiva se presenta bajo la interacción de un binomio: el componente agresor y el agredido. Por tanto, es primordial que en las tareas de análisis delictivo se tenga claro sobre qué parte del binomio se centra la atención.

El foco de atención

Es evidente que el modelo TRD propuesto se enfoca a estudiar la amenaza delictiva desde el ámbito del elemen-

to agresor. También es claro que interviniendo bajo esta perspectiva no es posible reducir de manera rápida la tasa de criminalidad. Las políticas públicas enfocadas a reducir el surgimiento de individuos antisociales, por naturaleza, tienen efecto a mediano o largo plazo. Entonces, por lógica, las metas deben ser establecidas también bajo esos mismos periodos de tiempo. En consecuencia, bajo el reconocimiento de que el fenómeno delictivo es multicausal, y si la meta es construir sociedades más seguras, es pertinente intervenir o trabajar también con el segundo elemento del binomio involucrado en el acto delictivo: el agredido. Así, es conveniente actuar con el componente vulnerabilidad desde esa arista, por esa vía los resultados pueden ser alcanzados más rápidamente.

Amenaza, riesgo y vulnerabilidad: definiciones bajo el modelo TRD enfocado a la víctima del delito

En razón de lo señalado, los conceptos de “amenaza”, “riesgo” y “vulnerabilidad”, referidos a la víctima del delito, se propone que sean definidos:

Amenaza: como el peligro latente a ser víctima de un delito (es decir, herido, dañado o lesionado en su persona o sus bienes como consecuencia de la actividad de la delincuencia), y estaría materializada por la tasa delictiva en un tiempo y espacio determinados, e influenciada tanto por el contexto físico, material o construido (factores situacionales), como por el ambiente social presente en ese territorio y espacio determinados (factores sociales). En general, es claro que a mayor tasa delictiva, más grande la amenaza; sin embargo, ésta también se ve magnificada en un medio físico caótico, abandonado, descuidado, construido sin enfoque de seguridad, pleno de lugares oscuros y ocultos, y/o por un ambiente social desprovisto de valores, egoísta e individualista.

Riesgo: quedaría definido como la probabilidad de ser víctima de un delito. También es claro que, a mayor tasa delictiva, más grande la amenaza y también mayor riesgo. No obstante, también es evidente que las características físicas y sociales del entorno igualmente incrementan la posibilidad de ser víctima de la delincuencia. El riesgo se ve acrecentado por la presencia de predios y edificios abandonados, algunos de los cuales son ocupados por agentes antisociales, e incluso la propia forma en la que se utilizan los espacios públicos y semipúblicos por

actividades que, si bien son lícitas, pudieran ser aprovechadas por agentes antisociales para ocultar actividades de acecho o merodeo.

Vulnerabilidad: es entendida como la susceptibilidad de un individuo o comunidad a ser víctima de un delito. En otras palabras, y retomando la conceptualización de conceptos propios de protección civil e incluso del ámbito de la medicina, la vulnerabilidad es la probabilidad o el factor interno de un individuo o comunidad (Cardona, 1996) de ser víctima de un delito en un sitio particular y durante la exposición a una amenaza por un tiempo de exposición determinado. Referida la vulnerabilidad a un ámbito geográfico, sería entonces la susceptibilidad de un entorno a que en su territorio se cometa un hecho o acción delictiva. En resumen, tal como se señaló en el apartado anterior, la vulnerabilidad es una condición del entorno y del individuo o comunidad.

Justificación

La utilización de los referidos conceptos de “amenaza”, “riesgo” y “vulnerabilidad”, tomados del ámbito de Protección Civil y de la Salud, podrá ayudar a eliminar confusiones bastante comunes dentro del análisis seguridad/inseguridad pública y la incidencia delictiva, las cuales hacen que el enfoque de éste fluctúe frecuentemente entre el elemento agresor y el agredido.

De la misma manera, tomada la decisión de trabajar en relación con el elemento agredido, el señalado uso de esos conceptos llevaría a una mejor instrumentación de los postulados que diversas teorías e investigaciones presentan al asociar desarrollo urbano con delincuencia urbana, tanto como los lineamientos que también enfoques teóricos postulan como propicios para reducir la delincuencia urbana.

Los controles inhibitorios que dentro de los comportamientos prosociales señala Redondo, podrán verse fortalecidos aplicando de manera extendida en las ciudades enfoques de prevención delincriminal urbana. Por ejemplo, los de la denominada “Planificación Global” de Chermayeff y Alexander, la cual propone la construcción de barreras y exclusas en diferentes niveles de privacidad y escalas de jerarquía urbana como medio para alcanzar un control efectivo de los espacios y, al mismo tiempo, articular dominios distintos, y permitir el tránsito sin romper con gradientes de privacidad (Chermayeff y Alexander, 1963, en Nieto, 2003).

O mejor todavía, la “Planificación Crítica” de Jacobs, con su propuesta de remplazo de las barreras físicas por el denominado “control social natural”, conformado éste a través de las redes vecinales informales, para lo cual recomienda la construcción de un entramado urbano apretado con alta densidad de ocupación, espacios públicos de uso múltiple y calles con flujo peatonal masivo (Jacobs, 1961) y/o la “Teoría del Espacio Defendible” de Newman, pretende reducir las oportunidades para la comisión de delitos mediante la modificación de los entornos: orientación en el emplazamiento de complejos habitacionales, vigilancia de los lugares comunes con base en una adecuada distribución, uso de monitores de vigilancia y una buena iluminación, entre otras medidas adicionales.

De esa manera se reducirían tanto el riesgo como la vulnerabilidad delictiva. Respecto al factor oportunidad delictiva, con base en perspectivas teóricas que toman como factor de incidencia delictiva dentro del espacio urbano a determinadas características del territorio, equipamiento y/o estructura del desarrollo urbano, el mismo se vería disminuido en la medida en que también se reducen la amenaza y la vulnerabilidad a través de un mejor diseño y construcción de la ciudad. Dentro de estos enfoques teóricos, se pueden señalar la “Teoría Económica del Comportamiento”, la propuesta de Herrnstein y Wilson, que reconoce tanto el impacto como el entorno o ambiente que ejerce sobre determinadas conductas delictivas como la racionalidad en la actuación de los actores delincuenciales (Herrnstein y Wilson, 1985).

También dentro de este grupo de enfoques o teorías que relacionan al entorno se puede señalar la de “patrones”, la cual centra su análisis en el lugar y tiempo precisos en los que se cometen los actos delictivos (Brantingham y Brantingham, 1993). La incidencia delictiva se asocia con la selección, por parte del delincuente, de blancos o víctimas en torno a los nódulos de actividad personal así como sus rutas (Moyano, 2007). También la “teoría de actividad rutinaria” (Cohen y Felson, 1979) estudia la concurrencia de diversos factores necesarios para la ocurrencia de actos delictivos. La atención se centra en la interdependencia de las actividades sociales desarrolladas cotidianamente en una zona urbana.

En relación con el factor personal, probablemente el impacto de programas preventivos para reducir la delincuencia urbana con énfasis en la víctima, sea menos evidente. Sin embargo, es claro que vivir dentro de un entorno con mejores características reduce significativamente la vulnerabilidad colectiva tanto como la individual. La teoría

de la “desorganización social”, esbozada inicialmente por Shaw y Mckay de la escuela de Chicago, sostiene que las variaciones en la organización social tienen efectos importantes en el sistema social y, consecuentemente, en la incidencia criminal de sus miembros (Sampson y Groves, 1989, en Garza, 2005).

También la teoría de “Estructura de Oportunidades”, desarrollada por Cloward y Ohlin (1960), establece que los individuos sin oportunidades convencionales y legítimas serán propensos al crimen sólo si tienen oportunidad de hacerlo (Sampson y Laub, 1993, en Garza, 2005). La propia “Estructura Relativa de Oportunidades”, desarrollada por Sampson y Laub a partir de postulados de la anterior, apoya las mismas premisas: los individuos con pocas oportunidades legítimas pero con oportunidad de involucrarse en actividades delictivas son más proclives a convertirse en criminales (Garza, 2005).

De la misma manera, la denominada “Estructura Urbana de Oportunidades” de Galster y Killen, apoya lo ya expuesto por las anteriores y pretende mostrar la compleja red de problemas sociales que se originan a partir de una estructura de oportunidad disfuncional (Galster, 1998, en Garza, 2005). Para este enfoque, la estructura urbana de oportunidades es toda aquella amalgama de mercados, instituciones, sistemas y redes sociales diversas respecto a su localización espacial, que provee diferentes contextos, limitantes o potencialidades en que la población toma las decisiones cruciales que afectarán toda su vida.

Como se expuso, el énfasis estaría puesto en la víctima, sin embargo con fundamento en las diversas teorías brevemente expuestas, es evidente que el componente agresor también se vería afectado positivamente.

De la misma manera, tal como ya se ha indicado, la segunda sección es un estudio de caso aplicado al Centro Histórico de la ciudad de Tijuana, en Baja California, México.

Segunda sección

Estudio de caso: el Centro Histórico de Tijuana

El centro histórico de Tijuana va desde la avenida Cristóbal Colon o avenida “H” hasta la Avenida Sirak Baloyan, y desde la calle Artículo 123, Ira o Puente México, hasta la calle 11 y/o Plutarco Elías Calles. Está constituido por 83 manzanas aproximadamente, con 11 avenidas trazadas con alineamiento Norte-Sur y con 10 calles con alineación Este-Oeste. En el mismo, también se ubican varios callejones de

servicio, pasajes comerciales y otros espacios semicerrados o vías semipúblicas (Figura 1).

Figura 1
Zona centro histórico



Fuente: extraída y modificada de SSPE.

Además de haber sido una zona geográficamente céntrica en la ciudad, el referido centro histórico, como es común en la mayoría de los centros urbanos, también concentró durante mucho tiempo la actividad comercial, turística y financiera de Tijuana. En la actualidad, y si bien hay zonas que han asumido la preponderancia comercial y financiera, sigue teniendo gran actividad comercial. Bajo estas circunstancias, también el transporte público urbano tuvo y tiene todavía como el principal punto nodal a esta zona de la ciudad. De la misma manera, es aquí también donde tradicionalmente se concentra la mayor cantidad de hechos delictivos. Durante los primeros cinco meses de 2014 (enero-mayo), se registraron 781 delitos (Figura 2) que representaron 3.98% de los 19,603 delitos en toda la ciudad, el resto se distribuyó en las poco más de 870 colonias y fraccionamientos con que cuenta Tijuana.

Distribución geográfica de la actividad delictiva

En el periodo considerado, 1° de enero a 31 de mayo de 2014 (se aborda este periodo debido a que ya se cuenta con esta información y los datos accesibles en la actualidad sólo contemplan los dos primeros meses de 2015), se cometieron 781 hechos delictivos, de los cuales 510 pudieron ser ubicados dentro o en las inmediaciones de las vialidades (avenidas, calles, callejones, etc.). Los restantes 271, por ubicarse más al centro de las manzanas, no pudieron ser contabilizados dentro de los elementos urbanos seleccio-

Figura 2
Delitos zona centro, enero-mayo 2014



Fuente: extraída de SSPE.

nados. De estos 510 hechos delictivos ubicados, por tanto, considerados en el presente análisis, 137, 26.86%, fueron cometidos en las avenidas o sus inmediaciones; 267, 52.35%, sucedieron en las calles o sus proximidades, y los restantes 106, 20.78%, se suscitaron en algún callejón, pasaje u otros espacios semipúblicos del Centro Histórico (Cuadro 1).

Cuadro 1 Delitos cometidos en el Centro Histórico de Tijuana de acuerdo con la vialidad en la cual sucedieron (1° de enero a 31 de mayo de 2014)		
<i>Tipo de vialidad</i>	<i>Cantidad</i>	<i>% del total</i>
Avenidas	137	26.86
Calles	267	52.35
Callejones, pasajes y otros espacios	106	20.78
Total	510	100

Fuente: Elaboración propia con datos de SSPE.

Los datos anteriores establecen una concentración de delitos en las calles, condición que hace presumir también una diferenciación respecto a la presencia/ausencia de los factores propiciatorios, o los elementos “moduladores”, de la actividad delictiva: la amenaza, riesgo y vulnerabilidad, lo cual es ratificado si consideramos también que la incidencia delictiva se aglutina notablemente en las aceras sur de todas las calles, así como que la incidencia delictiva es también notoriamente más alta en la zona con mayor afluencia peatonal y actividad comercial: al Oriente de la zona en el cuadrante formado entre las avenidas Constitución y F. Martínez y las calles Segunda y Sexta.

Componentes: amenaza, riesgo y vulnerabilidad

Respecto a la amenaza, definida como el peligro latente a ser víctima de un delito (es decir, herido, dañado o lesionado en su persona o sus bienes como consecuencia de la actividad de la delincuencia), estaría materializada por la tasa delictiva en un tiempo y espacio determinados, e influenciada tanto por el contexto físico (factor situacional) como por el social (factores sociales) presente en ese espacio y tiempo ya referido. En el caso del Centro Histórico o Zona Centro, la amenaza tradicional, representada e influenciada por el contexto urbano y socioeconómico (la actividad comercial y la concentración de rutas de transporte público incrementan la presencia y flujo de personas, algunos de los cuales son individuos con conductas delictivas) propio de esa zona de Tijuana, se ve agravada por la presencia de gran cantidad de migrantes y/o individuos deportados por las autoridades migratorias de Estados Unidos.

Desde luego, por fortuna, no todos los migrantes o deportados cometen actos delictivos; no obstante, como en el caso del resto de población, es cierto que algunos, si tienen conductas delictivas, se sabe que el gobierno norteamericano deporta con premura y facilidad a personas con antecedentes criminales o que recién han purgado sentencias carcelarias. Sin embargo, también se tiene claro que no se requiere gran cantidad de individuos con actividad criminal para elevar la incidencia delictiva: un número pequeño de individuos son responsables de un gran porcentaje de los incidentes delictivos. Por ejemplo, para Inglaterra 5 y 10% de los delincuentes cometen entre 50 y 70% de los crímenes (Graham y Bowling, 1995).

Los migrantes y/o deportados hacen presencia habitual principalmente en tres puntos: el Desayunador del Padre Chava, el Campamento y el Parque Teniente Guerrero. El Desayunador del Padre Chava, ubicado en Callejón Ocampo entre las calles 8va y 9na, es proyecto y obra de la Congregación de Salesianos de San Juan Bosco, el cual además de ofrecer ropa, corte de cabello, vinculación con su familia, orientación a distintas oficinas de atención, orientación en sus derechos humanos y varios otros servicios, principalmente brinda desayuno seis veces a la semana a población indigente, sobre todo migrantes y deportados. En 2012 ya atendía con desayuno y demás servicios a alrededor de mil personas, y en la actualidad se ve notoriamente rebasado por la demanda (AFN, 2012).

El campamento de migrantes o el “mapa”, por el monumento en forma de mapa de México colocado en la plaza,

se ubica a un costado de la Avenida Internacional, entre Revolución y Constitución en la Zona Norte, a un costado del Centro Histórico. En noviembre de 2013, albergaba en casas de campaña a más de 600 individuos (Martínez, 2013).

El Parque Teniente Guerrero, emplazado entre las avenidas 5 de Mayo y González Ortega, y las calles 3ra y 4ta, siempre fue un sitio preponderante de reunión y esparcimiento no sólo para los residentes de la zona; por su céntrica ubicación, al mismo acudían personas de toda la ciudad. En la actualidad es un sitio al cual acude gran cantidad de migrantes y deportados en busca de descanso.

Sin embargo, también es común ver a este tipo de personas deambular entre los tres puntos ya señalados, debido a que, por ejemplo, el desayunador concentra sus actividades por la mañana y el campamento es abandonado para buscar alimento, trabajo, atención, servicios y demás. Al parque en teoría se puede acudir a cualquier hora, pero es más común observar migrantes y deportados en horas cercanas al mediodía.

En relación con el riesgo y definido éste como la probabilidad de ser víctima de un delito, es claro que a mayor amenaza más alta es esta posibilidad. No obstante, también es evidente que las características físicas y sociales del entorno también incrementan la probabilidad de ser víctima de la delincuencia. De la misma manera, este riesgo se ve acrecentado por la presencia de predios y edificios abandonados (factor situacional), algunos de los cuales son ocupados por agentes antisociales, e incluso por la propia forma en la cual se utilizan los espacios públicos y semipúblicos (factores sociales). La Figura 3 es un buen ejemplo de lo señalado. La acera izquierda o Sur tiene varios inmuebles

Figura 3
Calle 6ta entre Avenida Niños Héroes
y Avenida Constitución



Fuente: modificada de SSPE.

abandonados, incluyendo el de la esquina Oeste y es notoria la concentración de actos delictivos, proporcionalmente la acera Este es claramente más segura.

Como ya se ha señalado, factores situacionales propios de la zona se conjugan con factores sociales: la forma en la cual se utilizan los espacios públicos y semipúblicos por parte de vendedores ambulantes y otros actores propicia también un incremento en el riesgo a ser víctima del crimen. La Figura 4 ejemplifica en buena manera lo antes expuesto. La atracción de comercios fijos y bien establecidos, como la taquería en la imagen de la izquierda o el puesto ambulante de lámina de la derecha, junto con la apropiación de la vialidad propiciada por su actividad, favorecen la permanencia e incluso el acecho o merodeo de personas antisociales y, por tanto, el señalado incremento al riesgo.

Figura 4
C. 5ta y Av. F. Martínez y C. 4ta y Av. Niños Héroes



Fuente: modificada de SSPE.

En lo relativo a la vulnerabilidad, definida ésta como la susceptibilidad de un individuo o comunidad de ser víctima de un delito o como la probabilidad o factor interno de un individuo o comunidad (Cardona, 1993) de ser víctima de un delito en un sitio particular y durante la exposición a una amenaza por un tiempo de exposición determinado, en el caso del Centro Histórico de la ciudad de Tijuana la vulnerabilidad respecto del entorno físico se materializa por una condición de abandono, descuido y desorden (Figura 5). De la misma manera, respecto del individuo, la particular actividad social que se lleva a cabo en la zona aumenta la referida vulnerabilidad. Si bien la actividad comercial que se lleva a cabo en la zona ya no tiene un peso preponderante en la ciudad, debido a su condición de centralidad urbana y a que sigue siendo un importante punto nodal del transporte público, el sector sigue concentrando gran cantidad de medianos y pequeños comercios (Figura 5).

Figura 5
6ta + Av. Revolución y Constitución y 3ra + Av. N. Héroes



Fuente: modificada de SSPE.

La misma situación se presenta en el rubro de servicios, particularmente en el de esparcimiento; no es la mejor jurisdicción en la ciudad, pero sigue atrayendo a una gran población que gusta de estas actividades. De la misma manera, y no obstante la instalación de diversos espacios culturales y la reactivación del rubro de alimentos, la zona sigue reuniendo múltiples bares y cabarets; en general, existen aquí diversos locales dedicados al denominado giro negro.

El contexto y las circunstancias señaladas configuran el espacio idóneo para llevar a cabo la actividad delictiva: existe la amenaza, el riesgo y la vulnerabilidad; los tres en gran medida si los comparamos con el resto de la ciudad.

Conclusión

Aplicando la óptica del modelo TRD modificado, se observa que la estructura urbana en la zona configura patrones y entornos situacionales propicios para la actividad delictiva. De la misma manera, también se advierten factores sociales e individuales que favorecen la acción criminal. La actividad cotidiana, conjugada con la deficiente estructura urbana, contribuye o respalda la presencia de objetivos vulnerables, tanto estructuras como otros bienes e individuos, algunos de los cuales incluso van intoxicados, lo que facilita todavía más la acción antisocial.

De la misma manera, y tal como ya se ha señaló, tomada la decisión de trabajar con el elemento agredido, el uso de los conceptos de “amenaza”, “riesgo” y “vulnerabilidad”, bajo la óptica del modelo TRD propuesto, llevaría a una mejor instrumentación de los postulados que diversas teorías e investigaciones presentan al asociar desarrollo urbano con delincuencia urbana, tanto como los lineamientos que

también enfoques teóricos reivindican como propicios para reducir la delincuencia urbana.

Por ejemplo, los controles inhibitorios que dentro de los comportamientos prosociales señala Redondo, podrán verse fortalecidos aplicando de manera extendida en las ciudades los enfoques de prevención delictual urbana que diversas posturas teóricas establecen (anteriormente ya se han mencionado las más importantes). Empleando este tipo de perspectivas, se lograría reducir tanto el riesgo como la vulnerabilidad delictiva. Respecto al factor oportunidad delictiva, el mismo también puede ser reducido con base en un mejor diseño y construcción de la ciudad.

Referencias

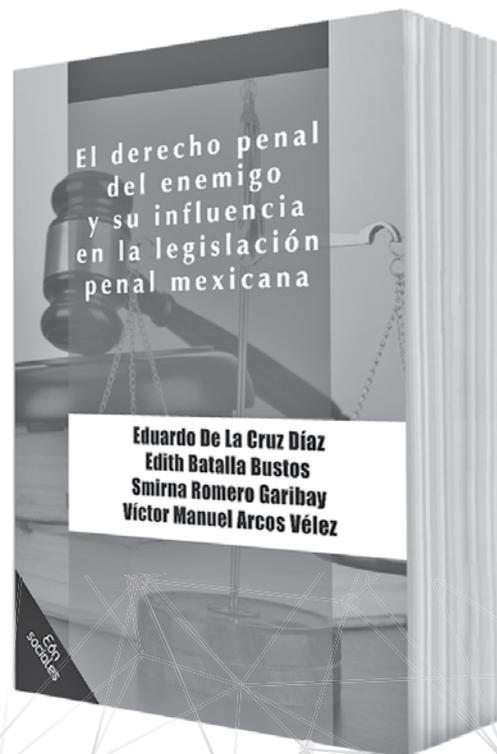
- AFN (2012). “Desayunador del Padre Chava: 13 años de altruismo”. *Agencia Fronteriza de Noticias: Información general*. Tijuana, B. C. Domingo 25 de marzo. Recuperado de <http://www.afntijuana.info/informacion_general/8288_desayunador_del_padre_chava_13_anos_de_altruismo> (consultado el 16 de agosto de 2014).
- Berbesí, D. Y. y Segura, Á. (2013). Conferencia “Vulnerabilidad, ¿un término ajeno a la epidemiología?: el caso del VIH”. *Universidad de Santander Cucuta*. Recuperado de <http://portalcucuta2.udes.edu.co/Portals/0/imagenes/investigaciones/EVENTOS/SALUD_PUBLICA_2013/Documentos/Vulnerabilidad_un_termino_ajeno_a_la_epidemiologia.pdf> (consultado el 22 de septiembre de 2014).
- Brantingham, P. y Brantingham, P. (1993). “Environment, Routine, and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime”. En Ronald, C. y Marcus, F., *Routine Activity and Rational Choice, Advances in Criminology Theory*, vol. 5/2004. Transaction Publisher. New Brunswick, NJ.
- Cardona, O. (1996). “Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados”. En *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina*. La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-USAID, vol. 1/1996.
- Carranza, E. (2004). “Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina”. *Nueva Sociedad*, (191), mayo-junio, Friedrich Ebert Stiftung.
- Cohen, L. y Felson, M. (1979). “Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach”. *American*

- Sociological Review*, 44(4), agosto, American Sociological Association.
- Ducci, M. E. (1998). "Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?". *EURE (Santiago)*, 24(72). Recuperado de <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200005&lng=es&nrm=iso> (consultado el 13 de junio 2007).
- Garza, A. (2005). *Estructura urbana y ecología del crimen: la influencia de la marginación y la atracción económica en la localización de los delitos del fuero común con mayor incidencia en Tijuana en el año 2000*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Graham, J. y Bowling, B. (1995). *Young People and Crime*. Home Office Research and Statistic Department. London: HMSO.
- Herrnstein, R. y Wilson, J. (1985). *Crime and Human Nature*. EU: Simon & Schuster.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, Inc.
- Martínez, G. (2013). "Campamento de migrantes en Tijuana en el abandono". *Milenio Diario*, 20 de noviembre. Recuperado de <http://www.milenio.com/bajacalifornia/Campamento-migrantes-Tijuana-abandono_0_193781160.html> (consultado el 12 de agosto de 2014).
- Moyano, G. (2007). "Prevención en Proyecto de Fortalecimiento de Programas de la Sociedad Civil Destinados a la Prevención Comunitaria del Delito". + *Comunidad + Prevención*. *El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)*, boletín 6/diciembre. Recuperado de <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_06.pdf> (consultado el 10 de julio de 2011).
- Nieto, L. (2003). "El Estado del Arte de la Seguridad Urbana". *Circunstancia: Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, año 1/2, septiembre.
- Oriol Pratts, J. (2000). *Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época*. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Redondo Illescas, S. (2008). "Individuos, sociedades y oportunidades en la explicación y prevención del delito: Modelo del Triple Riesgo Delictivo (TRD) (primera parte)". *Boletín Criminológico*, artículo 7 (108)/noviembre. Recuperado de <<http://www.boletinincriminologico.uma.es/boletines/108.pdf>> (consultado el 12 de julio de 2014).
- Redondo Illescas, S. (2008). "Individuos, sociedades y oportunidades en la explicación y prevención del delito: Modelo del Triple Riesgo Delictivo (TRD)". *Revista Española de Investigación Criminológica*, artículo 7(6). Recuperado de <<http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano6-2008/a62008art7.pdf>> (consultado el 23 de agosto de 2014).
- Sedesol (2010). *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más*. Volumen 1(1), agosto. Recuperado de <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/spe/dgap/diagnostico/Diagnostico_70%20y%20Mas_VERSION_FINAL.pdf> (consultado el 18 de julio de 2014).
- Subiratz, J. (2005). *¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Valladares, R. (2002). "Estructura urbana y delincuencia. El caso de Colima-Villa de Juárez". Tesis doctoral. Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura. Universidad Autónoma de Aguascalientes/Universidad de Colima/Universidad de Guanajuato/Universidad de San Nicolás de Hidalgo.
- Velazco, E. (2006). *La delincuencia en la era de la globalización*. Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política A. C. Puebla, Fondo "Emilio Velazco" núm. 3, Serie "Estudios Sociales".

Novedad Ediciones Eón:

El derecho penal del enemigo y su influencia en la legislación penal mexicana

Eduardo De La Cruz Díaz
Edith Batalla Bustos
Smirna Romero Garibay
Víctor Manuel Arcos Vélez



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Principio de legalidad

Miguel Ángel Durán Parra*

Desde su sentido formal, el principio de legalidad además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.

El principio de legalidad establece la obligación que tienen las autoridades federales, estatales y municipales de actuar única y exclusivamente en cumplimiento de las disposiciones legales en vigor. La Real Academia Española define el término “principio de legalidad” como el principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes¹.

El término “legalidad” significa conformidad a la ley. *El principio de legalidad* es aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la

ley, por tanto, todos sus actos deben ser conforme a la ley².

Para Gabino Fraga, la ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico (2000).

El principio de legalidad como principio fundamental está para intervenir cuando no existe el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado. Controla la aplicación de normas adjetivas y sustantivas. Se enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico. Establece quien debe realizar el acto y como debe hacerlo. Veri-

fica la conformidad de actuación de la autoridad y conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución (Islas, s/f).

Donde el principio de legalidad vale en relación con los poderes Ejecutivo y Judicial, se estará frente a un *Estado de Derecho*. En estos poderes la aplicación del principio debe ser total porque éstos son los encargados de guardar y hacer guardar tanto el ordenamiento supremo de cada Estado como las leyes que de él se deriven.

En el Poder Legislativo es determinante su estricta aplicación porque de ello depende la validez de su creación. Donde el principio de legalidad se extiende al Poder Legislativo estaremos frente a un *Estado Constitucional de Derecho*.

El principio de legalidad es reconocido en los ordenamientos supremos de los diferentes Estados.

* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

¹ Véase <<http://lema.rae.es/drae/?val=legalidad>>.

² Véase <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/22/9.pdf>>.

Esto se debe a la relación de suprasubordinación entre los representantes del Estado y los gobernados, en virtud de que los primeros afectan la esfera jurídica de los segundos cuando se impone en el ejercicio del poder.

El principio de legalidad es aquel en el cual están o tienen que estar apegados los sujetos públicos a la ley; es decir, todos los actos tienen que estar efectuados conforme a la ley, entonces se entenderían como inválidos todos los actos realizados por algún ente público que no esté o no vaya conforme a lo dispuesto por la ley.

En México, el principio de legalidad está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 14 y 16. El Artículo 14 a la letra dice: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”³.

El Artículo 16 constitucional dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”⁴. De este artículo, se garantiza el principio de legalidad para los gobernados al exigir que su situación jurídica sólo pueda ser afectada cuando:

- a) Exista orden o mandamiento escrito.
- b) Que el mandamiento funde y motive la causa legal del procedimiento.

El principio de legalidad desde el punto de vista material y formal

Desde el punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en la que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal.

Desde su sentido formal, el principio de legalidad, además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal; es decir, que debe ser una disposición expedida

por el poder que, conforme al régimen constitucional, esté normalmente encargado de la formación de las leyes (Fraga, 2000: 99).

En tales condiciones, el principio de legalidad está garantizado fundamentalmente por la ley, que reúne la parte material y formal mencionados anteriormente, pero también lo puede estar por un acto que solamente se refiera a alguno de estos dos aspectos o elementos.

El principio de legalidad garantiza para el gobernado o administrado la existencia de un Estado de Derecho, en el cual el gobernante no puede ni debe actuar conforme a su capricho, sino fundado exclusivamente en las leyes en los términos expuestos por los artículos constitucionales mencionados.

El concepto de *Estado de Derecho* es muy importante, ya que si no existe Estado de Derecho los gobernados estarán sujetos a los abusos de los gobernantes, a esto llamaba Platón “el gobierno de los hombres”. En el Estado de Derecho, “el gobierno de las leyes” según Platón, los gobernados cuentan con mayores posibilidades para conocer de antemano los límites y alcances del ejercicio de la autoridad, además de que cuentan con mayor grado de certeza y seguridad jurídica, lo que garantiza igualdad ante la ley.

Pero qué es el Estado de Derecho. Tal como se mencionó con anterioridad, el principio de legalidad garantiza al gobernado la existencia de éste.

En el Estado de Derecho, el concepto de legalidad adquiere una dimensión más amplia en la medida en la que tiende a garantizar determinados principios dentro del contexto social en el que tiene vigencia. En un Estado de Derecho moderno no basta con la existencia de normas jurídicas y con el apego a las mismas por parte de quien detenta el poder político, sino que es necesario, para garantizar efectivamente el imperio de la legalidad, que esas normas cuenten con una serie de características en su origen y estructura, y que sean aplicadas respetando determinados criterios.

No todo Estado es un Estado de Derecho. Por supuesto que todo Estado genera, crea, un Derecho, es decir, produce normas jurídicas; en mayor o menor medida, las aplica, las utiliza y se sirve de ellas para organizar y hacer funcionar el grupo social... el *Estado de Derecho implica sometimiento del Estado al Derecho*, a su propio Derecho, regulación y control de los poderes y actuaciones todas del Estado por medio de leyes, creadas éstas además según determinados procedimientos de alguna abierta y libre

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

participación popular, con respecto, pues, para derechos fundamentales concordados con tal organización institucional (Valls y Matute, 2011: 54).

Las características que debe tener el Estado de Derecho son las siguientes:

- 1) Imperio de la ley
- 2) División de poderes
- 3) Fiscalización de la administración
- 4) Derechos y libertades fundamentales

Los elementos del Estado de Derecho implican el sentido jurídico-formal y político-histórico, en donde los elementos del primero son *el principio de legalidad*, que es el pivote del Estado de Derecho y cuyo contenido expresa que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión que no esté conforme a una disposición legal vigente con anterioridad; *la obligatoriedad del Derecho con respecto al Estado*, ya que cuando el Estado dicta una ley, ésta sujeta en primera instancia a la entidad política; *lo referente a la supremacía constitucional*, es decir, que en todo Estado de Derecho debe existir una ley fundamental; y *el principio de que el Estado es responsable de sus actos frente a sus ciudadanos* (Valls y Matute, 2011: 58).

Como elementos político-históricos, está la necesidad de que el orden jurídico sea dictado en un régimen de separación de poderes, además de que el órgano legislador debe ser representativo, deben considerarse los derechos del individuo frente al Estado, y que las leyes a las cuales se sujeta el Estado sean abstractas, impersonales y generales (sentido material).

Con estos elementos formales e históricos, el Estado de Derecho puede cumplir con encauzar la vida social sobre una base de seguridad jurídica y garantizar la naturaleza individual y personalista de la organización estatal.

El Principio Democrático es el elemento de mayor importancia dentro del principio de legalidad, dando origen al concepto de *Estado Democrático de Derecho*. Desde esta perspectiva, la ley debe ser la expresión de soberanía de los ciudadanos a que se aplica.

Los principios e instituciones de la democracia hallan, en el principio de legalidad, una precisa expresión legislativa. La reglamentación legislativa de estas instituciones coloca a la democracia dentro de determinados marcos y le da una orientación social. Sin la legalidad, la democracia no puede cumplir su función social, la cual consiste en asegurar los intereses de las personas.

El principio de legalidad configura a la democracia, proveyéndola de un margen de actuación y de los valores materiales y principios generales propios del derecho. En el Estado de Derecho, el principio de legalidad constituye el mecanismo de control de la democracia.

Cuando los grupos más importantes de la sociedad civil exigen una autoridad acotada por la ley y los derechos del hombre, se puede decretar el nacimiento del Derecho Administrativo. Dicho Derecho Administrativo pretende descubrir la racionalidad que rige el comportamiento de una administración pública y las reglas esenciales de su organización para que se promulguen normas universales aplicables a todas las organizaciones estatales, que garanticen que el Estado llevará a cabo sus fines, pero que en esta tarea respetará límites relacionados con los derechos fundamentales del ser humano (Valls y Matute, 2011: 56).

Los valores funcionales del Derecho Administrativo son la *eficiencia* necesaria de una organización para que pueda lograr sus fines, el sometimiento del poder público a un orden jurídico, que se traduce en que la autoridad sólo podrá hacer aquello para lo cual esté expresamente facultada, y el respeto a la libertad y privacidad del individuo, que se manifiesta en el principio jurídico de que toda persona podrá llevar a cabo todo lo que no esté expresamente prohibido (Valls y Matute, 2011: 57).

Estado de Derecho y Derecho Administrativo están unidos. El primero depende del segundo y el segundo necesita del primero. Es aquí donde radica la contradicción entre la eficacia y el Derecho Administrativo, puesto que la legalidad es la parte fundamental, ya que modificarla traería autoritarismo y arbitrariedades.

El principio de legalidad verifica la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución, e interviene cuando no existe el apego a la legalidad por parte del Estado en la afectación del subordinado.

Cuando los requisitos jurídicos establecidos son cumplidos, éste se cumple y su validez está condicionada por el cumplimiento de esos requisitos a los cuales debe sujetarse la actividad estatal al afectar algún derecho del gobernado; Ferrajoli llama a esto *la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos*, y señala que “consiste en el respeto por parte de éstos de la legalidad constitucional, así cada poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones”.

Crisis del principio de legalidad

La crisis comienza en el momento en que la sociedad ve cómo el capitalismo comienza a relegar a la sociedad, lo que implica que el Estado se vea en la necesidad de aumentar sus funciones, con lo cual se empieza a gestar un individuo insatisfecho por la excusión del Estado, traduciéndose en un reclamo democrático.

El desgaste de legitimidad lo sufren las entidades gubernamentales como las no gubernamentales, lo que origina que el individuo busque representatividad incluso fuera del marco legal, por lo que la democracia adquiere un valor preponderante.

El principio de legalidad, que es una forma de protección del individuo contra la autoridad y de las minorías respecto de la mayoría, entra en cuestionamiento en atención a que para ser efectivo socialmente debe atender a los intereses generales (Valls y Matute, 2011: 94). De aquí que se pretenda limitar al gobierno por el principio de legalidad, para así garantizar la propiedad y las condiciones de contratación entre los individuos.

Es así como se presenta la transformación del Derecho Administrativo, que se aleja del principio de legalidad y de seguridad jurídica.

La nueva concepción del Derecho Administrativo deriva de una parte importante de la confusión de lo público y lo privado y de la contradicción del principio de legalidad con la eficiencia y la eficacia (Valls y Matute, 2011: 101).

El *Nuevo Derecho Administrativo* implica la búsqueda de un nuevo gobierno y la reducción de sus poderes y una transición a un nuevo estilo de gobierno. Los valores que el *Nuevo Derecho Administrativo* busca que convivan con el principio de legalidad, que es el fundamento dogmático del Derecho público y regla básica de la actuación de la autoridad, son los que siguen:

- *El gobierno debe ser la dirección y coordinación de la sociedad* más que el simple ejercicio de la autoridad de un Estado soberano, y se ubica tanto en planos de igualdad como de superioridad con respecto al gobernado, incluso en temas que antes se consideraban exclusivos del sector público o secretos (Valls y Matute, 2011: 106).
- *La actuación de los entes públicos debe estar apegada al principio de legalidad*, pero esto no es suficiente, porque además debe ser transparente, es decir, las razones que la motivan deben ser conocidas, oportuna y permanentemente, por los gobernados para su análisis y crítica.

- *Las administraciones públicas deben acercarse a los gobernados* y sobre todo a la atención inmediata de las demandas mediante la descentralización⁵.
- *La participación ciudadana* debe ser cada vez más importante para el Derecho Administrativo.
- *La corresponsabilidad entre el gobierno y los nuevos actores públicos*, donde la sociedad debe considerarse en el orden jurídico.
- *La legitimación de las administraciones públicas deben ser con resultados tangibles y medibles* (indicadores de desempeño).

La combinación del principio de legalidad con los valores del Nuevo Derecho Administrativo ha complicado la descripción del orden normativo. El aparato normativo se hizo más flexible, cuya máxima expresión es un Derecho para-legislativo y para-reglamentario que se considera una violación sistemática del Estado de Derecho, pero que es una forma aceptada de operación jurídica. No obstante, genera certidumbre a los gobernantes y es una limitante al poder (Valls y Matute, 2011: 113).

En el Derecho Administrativo continuaron los conceptos jurídicos indeterminados, como interés público y orden público, lo estratégico, lo prioritario y lo estructuralmente análogo, lo que creó un espacio discrecional (Valls y Matute, 2011: 115).

El *poder discrecional* consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer. Dicha función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o para permitir que la Administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado, o pueda, por último, hacer equitativa la aplicación de la ley. El dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad

⁵ Entidad de la Administración Pública Paraestatal creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal. Su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Son organismos descentralizados empresas públicas, fideicomisos públicos paraestatales los que reúnan los siguientes requisitos: I.- Que su patrimonio se integre total o parcialmente con fondos o bienes del Gobierno del Estado. II.- Que su objeto o finalidad persiga una utilidad preponderantemente pública y social.

de muy variadas ocurrencias, donde realmente concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o donde, por último, el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual (Fraga, 2000: 101).

La modernización de la gestión pública y el Nuevo Derecho Administrativo son complementarios. Para ello se requiere que el científico de la Administración sea más consciente de que la dirección social legítima comienza con el respeto al principio de legalidad, y que el jurista sea más consciente de que la eficacia, eficiencia y la economía son límites y fines al principio de legalidad (Valls y Matute, 2011: 121). Que mientras se continúe con la multiplicidad de interpretaciones y aplicaciones de una norma en el marco de la administración, la crisis del principio de legalidad continuará.

Conclusiones

Es importante el cumplimiento de las leyes contenidas en la Constitución, lo que garantiza el total y cabal cumplimiento del principio de legalidad en nuestro país. De no ser así, el principio de legitimidad se opone a los actos que están no autorizados o no regulados por la ley.

Es importante que el principio de legalidad garantice para el gobernado la existencia de un Estado de Derecho, en el cual el gobernante ya no puede actuar conforme a su capricho o interés personal.

En el Estado de Derecho se cuenta con mayor grado de certeza y seguridad jurídica, lo que garantiza igualdad ante la ley.

Otra cosa a destacar es que el Principio Democrático es el elemento de mayor importancia dentro del principio de legalidad. Sin la legalidad, la democracia no puede cumplir su función social, que es asegurar los intereses de las personas.

En el Estado de Derecho, el principio de legalidad constituye el mecanismo de control de la democracia.

El punto clave es que dichas leyes no se cumplen en su totalidad o, como se mencionó, que una misma ley tiene múltiples interpretaciones y cada quien la usa a su conveniencia, para ello, y aunque no se mencionó en el ensayo, se consideró la importancia de hacer jurisprudencia.

Si bien es cierto que el principio de legalidad vive una crisis de legitimidad que emana desde los gobernantes, cabe destacar que con el Nuevo Derecho Administrativo la actuación de los entes públicos debe estar más apegada al principio de legalidad, donde la transparencia va a jugar un papel preponderante y el gobierno debe ser la dirección y coordinación de la sociedad, más que el simple ejercicio de la autoridad.

Referencias

- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Islas Montes, R. (s/f). *Sobre el principio de legalidad*. Disponible en <www.juridicas.unam.mx>.
- Valls Hernández, S. y Matute González, C. (2011). *Nuevo Derecho Administrativo*. México: Porrúa.



Novedad editorial



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

El mundo del trabajo:

realidades, desafíos
y oportunidades

Rolando Javier Salinas García
Candi Uribe Pineda
Marco Antonio Carrillo Pacheco
(Coordinadores)



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Minería urbana. Un análisis desde el ordenamiento jurídico en Cuba. Una apuesta al desarrollo sostenible desde la economía circular

Alcides Antúnez Sánchez*
Iliany Matos Guerra**

La constante innovación tecnológica y la cultura del consumismo hacen que las personas quieran cada vez más sustituir los aparatos eléctricos y electrónicos que utilizan por otros más avanzados, lo cual genera que cada año la basura electrónica se incremente. Se busca que los residuos electrónicos no terminen en un vertedero o incinerador, y que más países se unan al buen manejo y tratamiento final a través de la economía circular. La irrupción de la revolución científico-técnica y el proceso de internacionalización y de liberalización mundial ha sido el suceso que ha originado nuevos desafíos políticos, económicos, culturales y sociales a los Estados. Ha traído consigo de forma lenta los paradigmas que caracterizaban a la sociedad industrial, mismos que han ido cambiando al ritmo que han marcado las continuas irrupciones en la innovación, apoyadas en la tecnología computacional y en la telemática en la 4^{ta} Revolución Industrial. Surgen nuevos productos, nuevos servicios públicos, nuevos modelos de negocios, nuevas necesidades, nuevos retos que en definitiva cuestionan el formato y las claves competitivas de la industria del futuro, en continua construcción y evolución en un mundo global en el siglo XXI, donde “lo verde vende”.

Material y métodos

El artículo realiza una caracterización del ordenamiento jurídico cubano en relación con la ejecución de la minería urbana, a partir del texto constitucional y su desarrollo normativo desde el Derecho Administrativo Ambiental, bajo la impronta del principio jurídico del desarrollo sostenible como paradigma de la Administración Pública y su evolución

* Máster en Asesoría Jurídica por la Universidad de Oriente. Profesor Auxiliar Derecho Ambiental y Derecho Internacional. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Granma. República de Cuba. E-mail: <aantunez@udg.co.cu>.

** Licenciada en Derecho por la Universidad de Granma. Asesora Jurídica de la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Provincia Granma. República de Cuba. E-mail: <iliany.mguerra@nauta.cu>.

hacia la economía circular para la disminución de la contaminación ambiental en los entornos urbanos. Para ello, han sido utilizados en el estudio como métodos de la investigación: el histórico lógico, el análisis síntesis, la inducción-deducción y la revisión bibliográfica.

Proemio

Desde los inicios de la Revolución Industrial, se aprecia cómo las prácticas y los avances tecnológicos han impactado en los hábitos de consumo y producción del hombre como ser social, pero también en el medio ambiente de una manera sin precedentes, afectándolo de manera negativa. Actualmente, el problema ambiental ha derivado en lo que se conoce desde la palestra internacional como

desarrollo sostenible desde el pasado siglo XX, donde se propone que los sistemas sociales y ambientales tengan la misma importancia que los sistemas económicos, provocando un cambio de paradigma que invita a analizar las formas de gestión en cómo las economías pueden producir y consumir bienes y servicios amigables con el ambiente, lo que les permitirá ser más competitivas en sus naciones y en los entornos foráneos.

En consecuencia, se valora cómo el desplazamiento forzado que hoy acontece, originado por los desastres naturales, así como el desafío del cambio climático, traen el agotamiento acelerado de los recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación ambiental; son algunos de los grandes retos a los que se encuentra enfrentada la humanidad en

la actualidad desde el punto de vista ambiental para lograr alcanzar el megaprincipio del desarrollo sostenible, al decir de los estudios de Leff Zimmerman (2008).

Desde la perspectiva jurídica, sobre la extracción de recursos naturales es posible hablar de una crisis del Derecho Ambiental, y dentro de éste de lo que acontece en el Derecho Minero, a través de la flexibilización de la normatividad jurídica. Para ello, se analiza cómo la crisis ambiental, robustecida en el siglo XXI, se representa en normas jurídicas que, contrario a los mandatos constitucionales y legales de protección del ambiente, se reproducen progresivamente hacia el deterioro ambiental, la extracción de minerales e hidrocarburos, sin observar los principios de precaución y prevención de manera adecuada y la vulneración de los derechos humanos de comunidades urbanas, rurales y de grupos originarios sobre la región de América Latina.

Se aprecia, asimismo, cómo a más de 30 años desde el pasado siglo XX se acuñará una expresión que representaría una revolución en el mundo, al menos desde una dimensión teórica a partir del Derecho Internacional, en la conciencia de la sociedad del momento, en la protección jurídico-política al medio ambiente y en las bases del sistema socioeconómico mundial, conocido como “desarrollo sostenible. La esencia que propone es buscar un adecuado equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, de tal forma que, como se explica en el citado informe, se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Piñar Mañas, 2003; Juste Ruiz, 2005; Pierri, 2005).

Uno de los últimos pasos de esta evolución en la protección del ambiente en el siglo XXI hoy se conoce como economía circular (EC), método que busca no sólo una producción sostenible, sino un consumo responsable vinculado con la empresa responsable y como respuesta a este progreso, con una nueva economía ecológicamente racional, ecoeficiente e inclusiva, la cual actúa sobre las causas fundamentales de los desequilibrios. Es pertinente significar que sobre las actuales pautas económicas no sólo de producción y consumo, denominadas “economía verde”, se ha constituido un eje fundamental en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Cumbre de Río +20), como ha quedado plasmado en su documento denominado “El Futuro que Queremos” (Brundtland, 1987).

Se procedió, además, para abordar el tema, partir de la revisión de la literatura científica, sustentada en dos crite-

rios. El primero por los temas en que es desarrollado y el segundo de lo general a lo particular. Asimismo, se revisó la bibliografía jurídica especializada en materia de Derecho Constitucional, Administrativo y Ambiental, y dentro de ello, la minería urbana, la economía circular y el régimen de concesiones de recursos naturales por la multidisciplinariedad y transdisciplinariedad del tema estudiado.

Minería urbana. Orígenes, concepto y desarrollo

En el siglo XX, la constante innovación tecnológica y la cultura de consumismo hacen que las personas sustituyan los aparatos eléctricos y electrónicos que utilizan por otros más avanzados que evolucionan cada día más, generando cada año que la basura electrónica se incremente. El reciclado de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos, o como se le denomina “Minería urbana”, en el siglo XXI tiene un doble impacto positivo para los países, cuyo uso permite recuperar metales o materiales que son cada vez más escasos y cuya obtención es de importancia relevante para el desarrollo de estas naciones que lo implementan y contribuyen a la eliminación de los desechos y con ello a la contaminación ambiental.

En este análisis que se realiza se aprecia que la mayoría de los productos electrónicos están hechos por sus fabricantes de recursos valiosos, como metales preciosos, plásticos y vidrio. Muchos requieren una energía desarrollada y recursos para fabricarlos. Sin embargo, cuando los equipos electrónicos se destruyen, todos estos materiales valiosos también se descartan y son desechados como basura, generando mayor contaminación ambiental. Ello requiere que todos estos recursos se utilicen para la fabricación de nuevos productos electrónicos, fomentando la minería urbana e implementando las tecnologías para recuperar y darles nuevo uso a estos materiales.

Gómez, desde su postura, valora “la minería urbana del término acuñado en los últimos años como Urban Mining (UM), como todas las actividades y procesos relacionados con la recuperación de compuestos, energía y elementos de productos, edificios y residuos generados a partir de ciclos urbanos” (2014).

Se demuestra así que, a través de la minería urbana, se genera un alto impacto ambiental y social de forma positiva, y al mismo tiempo se frena el impacto que estos residuos agresivos generan en el ambiente cuando se degradan en los basureros o rellenos sanitarios, contaminando con ello las fuentes de agua, los suelos y el aire. Se justiprecia cómo

la actividad de la minería urbana requiere para su ejecución un conocimiento adecuado del proceso metabólico de los materiales dentro de los sistemas urbanos, para poder planificar en el tiempo y el espacio de su momento de salida, su potencial, su reuso o reciclaje inmediato o posterior, ante la obsolescencia programada de los equipos electrónicos tirados a la basura por quienes la ejecutan en las ciudades, como la continuidad del megaprincipio jurídico “desarrollo sostenible”.

Lo anterior demanda, en este sentido, para quienes se ocupan de llevar a cabo la minería urbana, el manejo precautorio y planificado en el tiempo y el espacio de estos residuos, considerando para ello cantidades, cualidades y la complejidad de los mismos (en términos de las sustancias que los componen), además de una perspectiva distinta al típico manejo de residuos que se ocupa de gestionar los flujos inmediatos de dichos residuos de manera lineal, procurando en un grado u otro ciertas medidas de reciclaje y recuperación de materiales y de energía incorporada (vía incineración, u otros mecanismos) desde las empresas que tienen estas tecnologías.

En este mismo sentido, los medios de comunicación, con el uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones (TIC), revelan la preocupación y los efectos a nivel mundial que está causando el calentamiento global, los efectos adversos del cambio climático y las nuevas enfermedades y virus que se originan por los nuevos impactos ambientales, cuyos factores, entre otros, son la contaminación ambiental producida por el desarrollo de la tecnología, el desarrollo en la industria y el uso de fertilizantes y fungicidas. A través de las redes sociales en la web 2.0 en este siglo XXI, sería una vía para su difusión en la contextualización, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible.

De aquí que se pondere que sea una necesidad estar capacitado en temas vinculados a esta actividad riesgosa para la salud humana, como es la práctica de la minería urbana, a causa de contener esta basura electrónica con sustancias tóxicas como el plomo, mercurio, cadmio, berilio, entre otros químicos peligrosos y agresivos para la salud del hombre. Éste es el papel de relevancia de la formación jurídica ambiental por la academia para desarrollar competencias profesionales, como lo han ponderado autores como Molano (2014).

Con ello, se justiprecia su vínculo con el Derecho Ambiental y sus principios que lo informan como precautorio, de prevención, responsabilidad y legalidad, aunque otro principio vinculado al tema es el principio de la responsabi-

lidad ampliada del productor, que exige que los fabricantes acepten la responsabilidad de todas las etapas del ciclo de vida de un producto, incluida la gestión del final de su vida útil. De aquí la necesidad de cumplir con el “principio de legalidad” a través de cuerpos jurídicos que, desde el Derecho Público, lo establezcan (Jaquenod de Zögön, 2004; Cafferatta, 2009).

Para nadie es un secreto que la era electrónica-digital llegó para transformar nuestra forma de vivir. Ésta ha impactado no sólo en el modo de comunicarnos como seres sociales pensantes, sino también en el cómo, cuándo y dónde nos relacionamos, educamos, trabajamos, y hasta en el uso de nuestro tiempo libre donde están presentes las TIC. Esta era se caracteriza por su evolución tanto en el software (programas y soporte lógico) como el hardware (aparatos y dispositivos), los que evolucionan en todo momento, en el siglo XXI en la web 2.0, hoy con la generación de la 5G.

Hay que señalar, como nota distintiva, que ya algunos de los materiales que se usan en la fabricación de estos aparatos electrónicos hoy empiezan a ser escasos en el planeta, mientras que en otras ocasiones, por el alto valor que están alcanzando en los mercados, se ha fomentado la actividad de la minería urbana como la base del modelo económico: “la provisión de materiales para abastecer la incesante demanda de la sociedad de consumo del siglo XXI”.

Con el propósito de gestionar los desechos electrónicos, se analiza cómo la ONU, con el Programa de Medio Ambiente (2015), la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, algunas universidades del mundo y empresas como Dell, Microsoft, HP y Philips, creó la iniciativa “solucionar el problema de la basura”. En este proyecto internacional se valora cómo se ha buscado homogenizar los procesos de reciclado en el mundo con el fin de que los componentes valiosos sean recuperados, vinculado ello con los instrumentos económicos, como el caso de la implementación de la “contabilidad ambiental” a los sujetos de gestión que lo ponderan.

De aquí que se justiprecie que la actividad de la minería urbana tiene una serie de beneficios, al permitir evitar la dependencia del incremento de los precios de estas materias recicladas. Además, también se reducen las importaciones y se evita el agotamiento o escasez que se está comenzando a producir en determinadas materias primas en el mundo.

Por consiguiente, la minería urbana permite incidir en el avance del concepto de economía circular (EC), ya que estas materias primas pueden volver a utilizarse y tener otra vida útil en otros dispositivos u objetos como los teléfonos celulares, las computadoras, los televisores, etc. Con la

misma, los sujetos de gestión que la apliquen tendrán un valor agregado en su empresa, pues serán más competitivos en el mercado, muy exigente en el siglo XXI en el tema de los productos ecológicos o respetuosos con el ambiente.

Lo anterior es observado por Farbiarz Mas al valorar el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, como un tratado multilateral destinado a suprimir los patrones de comercialización de desechos peligrosos que son ambiental y socialmente perjudiciales. Pero la exención reglamentaria del Convenio de Basilea sobre equipos destinados a la reutilización es totalmente compatible con su principal objetivo ambiental para evitar la generación de residuos, ya que la reutilización prolonga el ciclo de vida y mitiga la generación de residuos peligrosos.

La Conferencia de las Partes (COP 13) no pudo llegar a un consenso final en este particular. Se conceptualiza, entonces, que la minería urbana (industria de reciclado electrónico), o minería inversa como también se le conoce, tiene necesariamente una dimensión normativa que pondera el “principio de legalidad”.

La obsolescencia programada: u “obsolescencia planificada” como se le conoce, es la programación del fin de la vida útil de un producto o servicio, de modo tal que tras un periodo de tiempo calculado de antemano por el fabricante o por la empresa durante la fase de diseño de dicho producto o servicio, éste se torne obsoleto, no funcional, inútil o inservible.

La economía verde: es un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y el consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras para el bienestar humano en el largo plazo sin, al mismo tiempo, exponer a las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológica significativa. Se caracteriza por un aumento substancial de las inversiones en sectores verdes, apoyadas por reformas políticas que sean instrumentales para esto. Estas inversiones ofrecen un mecanismo para la reingeniería de los negocios, de la infraestructura, de las instituciones y la adopción de procesos de producción y consumo sostenible. Dicha reingeniería conduce a una mayor participación de los sectores verdes en el Producto Interno Bruto, más empleos verdes, menor uso de energía y materiales en la producción, menor generación de desechos y contaminación y emisiones de gases de efecto invernadero mucho más bajas.

Podemos entender a la economía verde como aquella que incorpora al modo de producción actual variables medioambientales y sociales, lo que no supone que esté

directamente en contra de las ideas del libre mercado o de crecimiento como parte de los instrumentos económicos. El concepto de “economía verde”, queda claro, no sustituye al de “desarrollo sostenible”, pero sí es un camino para alcanzarlo. Se puede entender como un conjunto de modos de producción, donde se premia la búsqueda de maximizar la producción, tomando en consideración variables ignoradas a la hora de establecer un negocio, como la conservación de los recursos naturales y la erradicación de la pobreza (Martínez y Porcelli, 2017).

En consecuencia, se asevera que la relación entre crecimiento y el deterioro del medio ambiente es compleja y depende de distintas variables y de su evolución. Las más importantes son la evolución del tamaño de la población humana, el patrón de consumo (sobre todo de los países ricos) y una mezcla entre el nivel tecnológico y el uso que se haga de éste, lo cual requiere inversiones públicas y privadas en I+D+i para mejorar la fabricación industrial, el mantenimiento, el control de calidad, la logística y la distribución con la 5G en la web 2.0.

La economía lineal: es un sistema de producción vigente basado principalmente en un proceso lineal de consumo de recursos. Bajo el paradigma *take-make-waste* (extraer-fabricar-consumir-eliminar), los bienes son producidos a partir de las materias primas, luego vendidos, utilizados y finalmente desechados como residuos, lo que ocasiona no sólo el agotamiento de los recursos naturales, sino también la generación de toneladas de basura (García García, 2016).

En consecuencia, pueden identificarse las siguientes limitaciones al modelo lineal, como los riesgos de precios: hacia finales del milenio, los precios de los recursos naturales comenzaron a ascender; así, mientras la población crece, la urbanización se incrementa y los costos continúan en aumento también, y respecto a las pérdidas económicas y residuos estructurales: la economía actual genera una gran cantidad de residuos. En este contexto analizado, cada vez son más los que reclaman un cambio de modelo industrial que desvincule los ingresos del consumo de materias primas y que sea capaz de ofrecer sistemas económicos resilientes: a ello apunta la *economía circular* como nuevo paradigma para la Administración Pública (García García, 2016).

La economía circular: se encuentra, en su evolución lógica, en oposición a la lineal: el presente y el futuro del principio de desarrollo sostenible. Es cambiar el modelo lineal por uno circular que devuelva lo que consideramos residuos a la categoría de materia prima, para reutilizarlos hasta que realmente lo sean; ello es la esencia de esta nueva estrategia. Es un paradigma que tiene como objetivo gen-

erar prosperidad económica, proteger el medio ambiente y prevenir la contaminación, facilitando así el desarrollo sostenible. Es por eso que este modelo se apoya en el principio de las 3 R (Reducir, Reusar, Reciclar), aplicable a todo el ciclo de vida de los productos (Gudín Rodríguez-Magariños, 2019).

En este estudio, se analiza cómo el origen de la economía circular (EC) no se remonta a una única fecha o a un único autor. Desde finales de la década de los setenta del pasado siglo, sus aplicaciones prácticas en los sistemas económicos y procesos industriales modernos han cobrado impulso, han ido desarrollándose a lo largo de este tiempo y continuarán en el futuro del siglo XXI.

La EC se define a partir de las siguientes características fundamentales: los residuos se eliminan del diseño (basura=alimento), la diversidad genera solidez, y la energía necesaria para impulsar la economía circular debe ser de carácter renovable para reducir la dependencia de los recursos e incrementar la resiliencia de los sistemas; pensar en sistemas: muchos elementos del mundo real, como empresas, personas o plantas, forman parte de sistemas complejos en los que las distintas partes están fuertemente vinculadas entre sí.

La EC no es un concepto nuevo, aunque ha llamado la atención de la comunidad científica y empresarial en los últimos años, debido a su implementación como política estratégica en países desarrollados como Alemania, China, Japón, la Unión Europea, entre otros. Hay que resaltar que varios campos de estudio y disciplinas han sumado esfuerzos para impulsar el cambio del sistema económico lineal y clásico al paradigma circular. Algunos de ellos son la Ciencia de la Administración, con el desarrollo de modelos de negocios alternativos y sostenibles; la Ingeniería, a través de la simbiosis industrial; el Diseño Industrial, con la estrategia “Cradle to Cradle” y la biomimesis, entre otros. De aquí que se pondere la transdisciplinariedad que tiene el tema que se aborda. También puede afirmarse que la EC tiene como sus aliadas a las herramientas de las TIC, en especial al internet, ya que le permite la colaboración y el intercambio de conocimientos más eficientes en la web 2.0, hoy potenciada a través de la quinta generación (5G). Las TIC, como las aplicaciones móviles y los sistemas de información geográfica (GPS), son algunos de los avances tecnológicos que posibilitan firmemente el surgimiento y el desarrollo de prácticas colaborativas. La economía “colaborativa” hace referencia a prácticas de compartir e intercambio que desacoplan la posesión de un producto de su uso y suelen implicar la utilización de menos recursos.

En este escenario estudiado, emerge la EC, que se puede conceptualizar como una filosofía de diseño y de organización de sistemas. Inspirada en los seres vivos, emula a los ciclos de la naturaleza en los que los “desechos” de una especie se convierten en el “alimento” de otra y así sucesivamente en un sistema cíclico de autosuficiencia. Está concebida como un sistema industrial restaurador o regenerativo por intención y por diseño *ab initio*; sustituye al concepto de “caducidad” por el de “restauración”, distinguiendo entre ciclos técnicos y biológicos. Se desplaza hacia el uso de energías renovables, eliminando el uso de químicos tóxicos que perjudican la reutilización y el retorno a la biosfera, es su finalidad para su aplicación en la Administración Pública.

Como se aprecia, la EC presenta una perspectiva ambiciosa, desafiante y más atrevida que la economía verde (una economía eficiente en recursos), puesto que requiere la transformación radical de los medios de producción, de las cadenas de suministro, de la cultura y de los hábitos de consumo a nivel planetario. Los componentes del ciclo biológico son biodegradables, por lo que se pueden introducir en la naturaleza después de que su valor de uso ya no es rentable. Los componentes de ciclos técnicos son poco aptos para volver de inmediato a la naturaleza, por lo que son reutilizados una y otra vez, aplicados dentro de la ciudad inteligente.

También se resumen las medidas existentes en ecodiseño y ecoetiquetas, sobre todo en dispositivos electrónicos y se anuncia una Guía para la Transición hacia una EC en referencia a las Mejores Técnicas Disponibles para varios sectores industriales (Martínez y Porcelli, 2018). De aquí que se valore que es el salto lo que se pondera con el fomento de las empresas responsables o amigables con el ambiente (Fernández de Gatta Sánchez, 2008).

Para el desarrollo sostenible, el objetivo ambiental de la EC es reducir el material virgen del sistema de producción-consumo y los insumos de energía y desechos, así como las emisiones (rendimiento físico), mediante la aplicación de ciclos de materiales y cascadas de energía basadas en energías renovables, llamada economía verde (Sanz Larruga, 2016).

El objetivo económico de la EC es reducir los costes de materias primas y energía del sistema de producción-consumo económico, gestión de residuos y costes de control de emisiones, riesgos de la legislación/imposición (medio ambiental) e imagen pública, así como innovar diseños de nuevos productos y oportunidades de mercado para negocios. Aquí se pondera la contabilidad ambiental. El

objetivo social es la economía colaborativa y el aumento del empleo verde (PNUMA, 2011).

Por ello, luego de haber abordado los elementos referenciados, se valora la pertinencia de la aplicación de la gestión de calidad y gestión ambiental bajo la pertinencia de las normas técnicas ISO 9001 y 14001, respectivamente. Y por supuesto bajo la impronta del control público ambiental, a través de la función inspectiva y la auditora (Antúnez y Ramírez, 2016).

El Derecho Ambiental y la minería urbana en el contexto del principio del desarrollo sostenible en pos de avanzar a la economía circular

En la Conferencia de Río de 1992, apareció con fuerza la idea del “desarrollo sostenible”. Veinte años después, surgió la “economía verde” en la Conferencia de las Naciones Unidas de 2012. Por ello, es una necesidad alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI. Desde el informe “Nuestro Futuro Común”, en 1984, se señaló como el megaprincipio del Derecho Ambiental cómo establecer políticas públicas para concretarlo (Loperena Rota, 2003; Sanz Larruga, 2016). En consecuencia, se valora que alcanzar el *principio del desarrollo sostenible* es considerado en la actualidad como el paradigma más acuciante dentro del Derecho Ambiental. La lectura de la doctrina hispanoamericana señala que el desarrollo sostenible se encuentra en la base de la categoría de “instrumentos de mercado de carácter cooperador”, que compatibilice la tutela ambiental con el crecimiento de la economía; de aquí la articulación del Derecho Administrativo Ambiental en su evolución con la EC. Estos elementos valorados han permitido que se vaya consolidando como principio general del Derecho Administrativo Ambiental, a partir de la actualización de las técnicas jurídicas de tutela ambiental con la gestión compartida en el medio ambiente (Jordano Fraga, 2008; Lozano Cutanda, 2014; Parejo Alfonso, 2013).

En este sentido, se analiza el legado del profesor Martín Mateo, quien, en sus estudios sobre el megaprincipio –desarrollo sostenible–, considera: “el sector privado (incluidas las grandes empresas y las pequeñas) tiene el deber de contribuir a la evolución de comunidades y sociedades equitativas y sostenibles (Principio 24), y que las empresas del sector privado deben cumplir la obligación de rendir cuentas, en un entorno reglamentario, transparente y estable” (Principio 26) (1991).

En consecuencia, se aprecian en los estudios de Martín Mateo dos puntos indispensables y pertinentes para alcanzar el *desarrollo sostenible*:

- *Primero*, comprender que el crecimiento económico solo no basta para resolver los problemas del planeta: los aspectos económicos, sociales y ambientales de cualquier actividad están vinculados. Considerar únicamente uno de ellos a la vez deriva en errores de juicio y de resultados insostenibles. Concentrarse sólo en los márgenes de utilidad, por ejemplo, históricamente ha causado daños sociales y ambientales que en el largo plazo le cuestan a la sociedad. Pero cuidar del medio ambiente y proporcionar los servicios que necesita la ciudadanía depende de los recursos económicos, al menos en forma parcial.
- *Segundo*, la naturaleza intervencional del desarrollo sostenible requiere que se trasciendan fronteras, ya sean geográficas o institucionales, para coordinar estrategias y tomar decisiones adecuadas. Los problemas rara vez están circunscritos a jurisdicciones definidas previamente como una dependencia del gobierno o un vecindario particular, y las soluciones inteligentes exigen que haya cooperación como parte del proceso decisorio.
la sociedad, la economía y el medio ambiente

El Derecho Ambiental y el Derecho Minero en contexto

Derecho Ambiental: como parte del sistema jurídico y rama de las ciencias jurídicas, su origen se ubica en la década de los setenta del siglo pasado. A partir de la Cumbre en Estocolmo, comienza a introducirse la normativa ambientalista en el ordenamiento jurídico de un gran número de países, siendo el punto de conexión con el Derecho Internacional. También se le denomina Derecho del Medio Ambiente o Derecho Ecológico, definido por diferentes autores y perspectivas, como Martín Mateo (1991), Brañes Ballesteros (2003), Cafferata (2004), Ortega Álvarez (2012), De Besa Antunes (2013), entre otros estudiosos de los temas ambientalistas en la región de Iberoamérica.

Por consiguiente, se asevera que el Derecho Ambiental se caracteriza por tener relaciones con otras ramas del Derecho, donde en esta interrelación de carácter dialéctico le aportan elementos que desarrollan tanto del Derecho Ambiental como del resto de las ciencias jurídicas que se relacionan con él. Asimismo, regula las conductas humanas con implicaciones ambientales y recoge conocimientos

científicos que se han generado en el Derecho Internacional como su génesis, con el Derecho Constitucional como asidero principal, y con el Derecho Administrativo, Derecho Mercantil, Derecho Económico, Derecho Civil, Derecho Laboral, Derecho Financiero Tributario, Derecho Agrario, Derecho de la Propiedad Industrial, Derecho Penal, entre otros, confiriéndoles una lectura distinta a la que otras ramas del Derecho pudieron haber hecho de los mismos, y luego de haberle dado el alcance que le corresponde. De acuerdo con su objeto, los combina para formar un cuerpo nuevo y unificado que se materializa en el conjunto de categorías reguladas en el sistema normativo ambiental, a través de un Código Ambiental.

En consecuencia, aun y cuando el Derecho Ambiental se manifiesta a través de los actos jurídicos que le son propios, mucha de su normativa legal se encuentra dispersa en el resto de las ramas que conforman el sistema jurídico, lo que se justifica atendiendo a que ninguna norma jurídica pertenece de una manera exclusiva y excluyente a una rama del Derecho determinada, consideradas bajo diferentes enfoques que son válidos tanto para el Derecho Ambiental como para otras disciplinas jurídicas que las contengan, pues no resulta factible fijar límites exactos entre ellas, realmente puede existir una zona común en sus fronteras.

Por su parte, la catedrática Jaquenod de Zsogön considera al Derecho Ambiental como “la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la relación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del medio ambiente” (2004). En este mismo contexto, señala que “sería aventurado afirmar que el derecho ambiental se perfila como una rama autónoma del ordenamiento jurídico, puesto que éste es un sistema de normas que no admite la existencia de regímenes totalmente separados; por tanto, adquiere relevancia en la medida en que se integra a un circuito de normas, a una interconexión progresiva de preceptos cuyo principio y fin es la construcción” (2004).

Además, tampoco podría decirse que forma parte de una rama especial del Derecho Público, ya que es difícil mantener la tradicional separación entre el régimen jurídico público y el privado, debido a la infiltración de las instituciones jurídico-públicas en el régimen que rige las relaciones entre los particulares, y a una privatización de las reglas que presiden la organización y el funcionamiento del Estado y sus instituciones. Para Jaquenod, el Derecho Ambiental es la disciplina jurídica que investiga, estudia y

analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales, la conservación de la naturaleza y la protección del ambiente. Otros autores consideran que el Derecho Ambiental es una rama autónoma del Derecho porque cumple con los requisitos que suelen apuntarse como necesarios para considerar que una disciplina es autónoma.

Desde el plano jurídico, se pondera que los elementos abordados son reforzados con el reconocimiento jurídico del pluralismo jurídico *De Jure*. Al otorgarle derechos a la naturaleza como sujeto: la *pacha mama* dentro del *sumak kawsay* en los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador en la región de América Latina, existe una diferencia con otras naciones donde el Derecho Ambiental tiene un mayor desarrollo dentro del concepto del buen vivir (Schavelzon, 2015; Antúñez y Díaz, 2018).

Implica la necesidad de construir un *nuevo concepto de naturaleza*, superar su imagen cosificada como *res extensa* instaurada por el derecho positivo moderno; de una naturaleza susceptible de ser manipulada, sometida, dominada, controlada, explotada. Se trata de sustituir los principios inmovibles e inamovibles del Derecho Privado, por un proceso abierto al juego de valores e intereses sobre la conservación, uso y transformación de la naturaleza, con procedimientos jurídicos flexibles para dirimir conflictos de intereses contrapuestos y para alcanzar un bien público basado en el reconocimiento de sus diferencias, en este caso del Derecho occidental.

El Derecho Ambiental, al estudiar lo ponderado por los autores estudiados en la revisión bibliográfica de este trabajo, no es sólo el conjunto de normas que aseguran el uso controlado de la naturaleza, sino aquel que regula los intereses en conflicto en torno a las estrategias diferenciadas de apropiación de sus recursos, donde se inscriben los derechos territoriales y culturales de los pueblos. El derecho a un ambiente sano es fundamental porque es humano. Significa que su valor fundamental no tiene fuente distinta a su consustancialidad con el ser humano que, forjado en un crisol de avatares biológicos, históricos, sociales y axiológicos, irremediamente perdería su condición humana si fuese despojado de sus derechos fundamentales, a partir de su reconocimiento entre los derechos de solidaridad (Rosa, 2000; Bellorio, 2004; Beltrao, 2011; Angulo, 2013; Gómez Sánchez, 2014; Peña *et al.*, 2019).

Ahora, el Derecho Minero representa la delegación que el Estado hace al sector privado de la operación de

los recursos naturales, en este caso de la explotación de las minas. Tiene que ser un acto expreso proveniente del Estado, que se materializa a través de una concesión minera. Es aquel que el Estado expresamente delega al particular, mediante el cual le brinda un derecho personal a conducir actividades mineras por intermedio de un título minero que debe seguir ciertas solemnidades, como su inscripción en el registro minero. Asimismo, este título tiene restricciones en cuanto que se refiere a la libertad de transferencia, puesto que es el Estado quien debe autorizar expresamente dicho acto (Junceda, 2001).

La actividad minera, como la gran mayoría de las acciones humanas, ocasiona daños inmediatos a la naturaleza, sin embargo es una importante fuente de obtención de riquezas que contribuyen al logro de la sustentabilidad. Para adentrarnos en la minería urbana, tenemos a bien abordar de primer orden el Derecho Minero, el cual, para autores como Gay Barbosa y González, es un “ordenamiento jurídico autónomo que, con contenido económico y político, regula las relaciones jurídicas de los sujetos intervinientes directa o indirectamente en toda la actividad de exploración, adquisición, producción, explotación, comercialización, transformación y aprovechamiento de recursos naturales no renovables, estableciendo derechos, obligaciones y procedimientos en armonía con la naturaleza, con el objeto de obtener el abastecimiento y los beneficios a distribuir equitativamente entre los distintos sectores intervinientes y el desarrollo integral de la sociedad” (2014).

En su expresión en el ordenamiento jurídico, con contenido económico y político, regula las relaciones jurídicas de los sujetos intervinientes directa o indirectamente en toda la actividad de exploración, adquisición, producción, explotación, comercialización, transformación y aprovechamiento de recursos naturales no renovables, estableciendo derechos, obligaciones y procedimientos en armonía con la naturaleza, con el objeto de obtener el abastecimiento y los beneficios a distribuir equitativamente entre los distintos sectores intervinientes y el desarrollo integral de la sociedad.

En este contexto estudiado, en el régimen general del dominio público se señalan las consecuencias de la demanialización y los objetivos que debe perseguir, y esta ley ha de proceder no sólo a su separación del régimen general de Comercio, sino proporcionar a la categoría de bienes un régimen jurídico adaptado a esas necesidades que se proponen conseguir, régimen que debe suponer la adaptación de los principios inspiradores a esta categoría de bienes. Sobre ello también se ha reconocido la compe-

tencia del Estado para proceder a su regulación como un mecanismo de restricción a su acceso y de cumplimiento de sus fines en relación con el derecho de la minería. Es la consecuencia lógica de que el comercio haya sacado los bienes, indicando que constituyen el rasgo más característico del dominio público y la nota que proyecta más consecuencias para el tráfico de dichos bienes. La más inmediata es que los bienes de dominio público, mientras tengan este carácter, no se pueden realizar por parte de los entes públicos ningún acto traslativo de dominio tenga la forma jurídica que tenga: compraventa, donación o cualquiera otra, ya sea éste puro, condicional o a plazo. Es una consecuencia directa de que esté fuera del comercio de los recursos minerales (García, 2013).

La actividad minera en Cuba. Regulación, desarrollo y caracterización en el ordenamiento jurídico

Para su mejor comprensión, la actividad minera en la nación cubana será analizada por etapas, a partir de la diversidad de procesos tecnológicos extractivos relacionados con la recuperación de oro, cobre, plata, plomo y zinc, y de sus yacimientos minerales principales. En tal sentido, estos procesos extractivos provocan cambios de tipo ambiental y social que es preciso tener en cuenta en el momento de diseñar políticas ambientales.

La isla de Cuba tiene una larga trayectoria minera dados los recursos que posee. A la llegada de los conquistadores españoles, los nativos de los pueblos originarios practicaban la llamada minería recolectora, con la obtención de pepitas de oro directamente de los aluviones de los ríos, lo que permite justipreciar que, aunque los aborígenes cubanos reconocían los ríos como los sitios idóneos para su recolección, no es hasta la llegada de los conquistadores que existió una verdadera actividad minera.

Colonia española, 1511-1898: la etapa inicial de la colonización se caracterizó por la extracción de oro. Ello ocurría en las zonas de Bayamo, Jobabo, Guáimaro, Arimao, Agabama y Jaruco.

Con la neocolonia, 1902-1958: en este periodo la pequeña minería del oro en Cuba se centró fundamentalmente en la región de Villa Clara y en Holguín, siendo esta última la de mayor importancia para el país. Aunque hay que significar que en torno a la actividad minera en Cuba se aprecia cómo comienza a desarrollarse a partir de 1902, al incrementarse la extensión de la mina “El Cobre”, en la localidad del mismo nombre, y con ello comenzar la

explotación de hierro y manganeso en la región oriental. Posteriormente, se valora cómo comenzó la explotación del yacimiento de Matahambre en la antigua provincia de Pinar del Río (explotada desde 1913 hasta 1997). En la década de los cuarenta del pasado siglo, comenzó la explotación de laterita para la extracción de níquel más cobalto y otros minerales.

Esta actividad extractivista fue estimulada por el desarrollo de la Revolución Industrial inglesa, en tanto que la minería del cobre experimentó en Cuba un importante crecimiento en el segundo tercio del siglo XIX. Como consecuencia, la isla se convirtió en uno de los grandes productores mundiales del mineral, aunque el ciclo del cobre cubano del XIX fue relativamente breve: se inició en torno a 1830 y puede darse por finalizado en 1868.

La minería en Cuba se reguló dentro del ordenamiento jurídico con la promulgación de la Ley de Minas de 1859 y el Decreto Ley de Bases Generales para la Nueva Legislación de Minas de 1868, así como con más de 20 cuerpos legales que regularon la política jurídica en materia de Derecho Minero.

A partir de 1959: se parte de la carta política cubana, la preocupación y ocupación del Estado cubano en cuanto a la protección de los recursos naturales; ésta se consagró en el Artículo 27 de la Constitución de la República de 1976: “[...] el Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible. Para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras [...]”.

En este texto jurídico superior, quedó clarificado que las minas son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo, así quedó recogido en el Artículo 15 de la Constitución de 1976, y le corresponde al Estado el dominio inalienable e imprescriptible del subsuelo, las minas y de todos los recursos minerales, como declara el Artículo 4 de la Ley N.º. 76 de 1994, Ley de Minas en cuanto a la forma de propiedad de los recursos naturales.

No cabe duda de que con este elemento aquí se consagra la protección ambiental como función pública. Técnicamente, a la vez que se habilitaron los órganos competentes para intervenir en la protección ambiental, inspirados en el *desarrollo sostenible*, se ordenó la aplicación de dicha habilitación con el objetivo de hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras, con lo que la solidaridad en términos de equidad inter e intra-

generacional, la racionalidad y la sostenibilidad trascienden al texto constitucional (Cánovas, 2011; Carballo, 2014).

Como se aprecia, el Estado cubano estableció un modelo institucional nuevo, sustentado en una instancia coordinadora de gestión ambiental que coexiste con la distribución de competencias previas respecto a los recursos naturales y a los subsistemas ambientales, rectorados por el Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), cuando se creó dentro de los organismos de la Administración Pública en la década de los noventa del siglo pasado.

El derecho a un medio ambiente sano actúa como límite al ejercicio de los derechos. Dentro del ordenamiento jurídico cubano, según la Ley N.º. 59, Código Civil, todo derecho, incluido el de propiedad, debe ejercerse de acuerdo con su contenido social y finalidad, conforme a su destino socio-económico (Artículo 129), de modo racional (Artículo 132) y dentro de los límites generalmente admitidos (Artículo 170.2). De modo más preciso, refiriéndose específicamente a la protección del ambiente como límite al derecho de propiedad, se reconoce de forma explícita lo dispuesto en la legislación ambiental, pues en el Artículo 131.1 faculta al propietario del terreno para que haga en él obras, plantaciones y excavaciones con las “limitaciones” establecidas en las disposiciones legales, haciendo especial referencia a las relativas a la “protección del patrimonio nacional y cultural, y a los recursos naturales y el medio ambiente”. En un segundo apartado del propio precepto obliga al titular del predio a adoptar las mayores precauciones a fin evitar todo “peligro, daño, contaminación o perjuicio a las personas o a los bienes” (Rey Santos *et al.*, 2017).

Ya se señalaba que el derecho a un medio ambiente sano no está formulado de forma expresa en el texto constitucional, pero el mismo se hace explícito en la Ley de Medio Ambiente, Ley N.º. 81 de 1997, que lo recoge como uno de los principios que la inspiran y a partir del cual deben ser interpretados los preceptos (Artículo 4, inciso a) de este cuerpo jurídico. Dicha norma legal actualiza principios, objetivos y conceptos básicos de la política ambiental cubana, el marco institucional y los instrumentos para su materialización, las atribuciones, funciones y deberes de los órganos y organismos estatales y, en general, los derechos y obligaciones de las personas naturales y jurídicas. La misma cubre un amplio espectro que incluye 163 artículos. Regula los “principios que rigen la política ambiental y las normas básicas para regular la gestión ambiental del Estado y las acciones de los individuos y la sociedad en general, a fin de proteger el medio ambiente y contribuir a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible del país”.

En el siglo XXI: la novedad aparece en 2019 con el nuevo texto constitucional en su Artículo 11, el cual señala que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, b) sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país. En tanto, en el Artículo 16, sobre las relaciones internacionales de Cuba, se regula, en el f) promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo. Por su parte, el Artículo 23 establece que son de propiedad socialista de todo el pueblo: las tierras que no pertenecen a particulares o a cooperativas integradas por éstos, el subsuelo, los yacimientos minerales, las minas, los bosques, las aguas, las playas, las vías de comunicación y los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica exclusiva de la República. Y el Artículo 75 dispone que todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado. El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Asimismo, en el Artículo 90 se establece que el ejercicio de los derechos y libertades previstos en esta Constitución implican responsabilidades. Son deberes de los ciudadanos cubanos, además de los otros establecidos en esta Constitución y las leyes: j) proteger los recursos naturales, la flora y la fauna y velar por la conservación de un medio ambiente sano.

En este particular, se analiza la postura de la catedrática Cutie Mustelier, quien refiere sobre este texto constitucional, que actualiza, completa y amplía de manera significativa y sustancial el catálogo de derechos; se logra una ordenación coherente y sistémica, evitando la dispersión o atomización de éstos por la preceptiva constitucional, al agruparlos bajo el rótulo de derechos sin adjetivos; o sea, elimina el calificativo de fundamentales y les confiere a todos los derechos igual jerarquía y valor, pues todos independientemente de su naturaleza, de la generación a la que pertenecen y de las clasificaciones de orden metodológico e histórico que existen, son universales, indivisibles e interdependientes, y están situados al mismo nivel, es decir, ningún derecho es más importante que otro.

Agrega Mustelier que este texto constitucional declara el principio de progresividad de los derechos, con lo que

se deja sentada la condición evolutiva de los mismos; es decir, la tabla de derechos no es un catálogo cerrado, sino que éstos se ensanchan y amplían con el desarrollo de la sociedad, quedando la Constitución abierta a la recepción de nuevos derechos y a la interpretación y actualización del contenido esencial de los mismos a tono con las nuevas demandas y exigencias de la sociedad, el desarrollo legislativo de los derechos y la creación por parte del Estado de las condiciones materiales necesarias para su real disfrute y ejercicio. También refiere Mustelier que se delimitan y especifican en mejor medida los límites al ejercicio de los derechos, al establecer como fronteras los derechos de los demás, la seguridad colectiva, el bienestar general, el respeto al orden público, a la Constitución y a las leyes. A su vez, introduce nuevos derechos o los llamados derechos de tercera generación, como el derecho al acceso a la información pública y a recibir información veraz, objetiva y oportuna; el derecho al agua, a la alimentación sana y adecuada, a la vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable; el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, y el derecho de los consumidores. Como se aprecia, prevalece el dominio del sector público en materia de Derecho Minero en el ordenamiento jurídico nacional.

En el análisis de su progreso en el ordenamiento jurídico, su asidero legal ha partido del Derecho Constitucional económico; en la materia ambiental se aprecia que tiene su primera expresión en la Ley N.º 33 de 1981, sustituida por la Ley N.º 81 de 1997, la cual establece en su Título Sexto que las esferas de especial protección del medio ambiente son la diversidad biológica, las áreas protegidas, las aguas y los ecosistemas acuáticos, los ecosistemas terrestres, la flora y la fauna silvestres, la atmósfera y los recursos minerales.

El Decreto Ley 200 de 1999 regula las infracciones en materia de medio ambiente, y en el Decreto Ley 201 de 1999 se establece la obligatoriedad de obtener una licencia ambiental por toda obra o actividad que se pretenda desarrollar en un área protegida o en su zona de amortiguamiento, salvo que ésta resulte expresamente exenta de tal requisito, conforme con lo que se disponga en el plan de manejo.

Con rango de Resolución aparece la No. 132 de 2009, del CITMA, Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y la Resolución No. 103 de 2008, Reglamento de la Inspección Ambiental Estatal. Por ende, la licencia ambiental aludida será solicitada para el desarrollo de la fase de investigación geológica, ya que desde esta fase se ejecutan actividades que modifican el terreno, el paisaje, o que afectan los diferentes ecosistemas terrestres presentes en

las áreas sujetas a investigación, y en los casos que corresponda se presentará el estudio de impacto ambiental para obtener la licencia ambiental en las fases de explotación y procesamiento, donde se conciben las mayores afectaciones al medio ambiente (Cánovas González, 2010).

En materia de salud, la Ley N.º 41 de 1983, y el Decreto N.º 139 de 1988, como su reglamento, son aplicables vinculadas con los riesgos para la salud y el control de enfermedades, la inspección sanitaria estatal, la atención médica especializada, controlar la contaminación ambiental, y la imposición de contravenciones sanitarias. Además, vinculado al tema estudiado, el Decreto N.º 54 de 1984, Disposiciones Sanitarias Básicas, también es pertinente en las acciones de control sanitario epidemiológico.

En relación con el uso del suelo, se aprecia el Decreto Ley N.º 179 de 1993, Protección, Uso y Conservación de los Suelos y sus Contravenciones, y en materia de Derecho Administrativo Sancionador, desde su referente teórico, contextualizado en el Decreto No. 222 de 1997 en el ordenamiento jurídico nacional.

Es válido aclarar que, como nota distintiva, en el ordenamiento jurídico de Cuba, el sistema contravencional, proveniente del Derecho Administrativo, ocupa un lugar predominante en todas las formas de exigencia de responsabilidad ambiental no sólo por la pluralidad de disposiciones jurídicas en cuerpos de Decretos Leyes y Decretos, sino por la variedad de esferas de protección ambiental vinculadas a la protección de los recursos minerales, en especial a la extracción de minerales, conocido dentro de la materia como Derecho Minero.

Estos elementos estudiados por Cánovas demuestran que en el siglo XX, en el ordenamiento jurídico cubano, fueron promulgadas una serie de normas jurídicas dirigidas a la protección de los recursos naturales y vinculadas al Derecho Minero, lo cual es otra nota a destacar desde el plano jurídico.

Este desarrollo jurídico analizado se ha ido consagrando en el siglo XXI, con la actualización de la política fiscal a través de la Ley N.º 113 de 2012, Del Sistema Tributario, donde se establece un impuesto por la utilización y explotación de recursos forestales, naturales y artificiales, y de la fauna silvestre, independientemente de la actividad que se realice. También se señala el impuesto sobre las utilidades por la explotación de minas y canteras. Aquí se aprecia la implementación de los instrumentos de la política fiscal cubana, dirigida por el Ministerio de Finanzas y Precios a través de la Oficina Nacional Tributaria.

En materia de Derecho Laboral, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como encargado de la Administración Pública, actualiza la normativa legal, con la promulgación de la Ley N.º 116 de 2013, Código de Trabajo, donde establece la relación jurídica laboral en la actividad de la minería, y también ahora regula el sistema de protección e higiene en el trabajo, vinculado a la seguridad social.

Con posterioridad, la Ley N.º 118 de 2014, Ley de la Inversión Extranjera, estableció que el Ministerio de Energía y Minas puede promover una propuesta de negocios con inversión extranjera. Aquí se aprecia también la implementación de instrumentos de la política fiscal cubana, y desde otras materias se pueden ver en esta caracterización los aportes realizados desde la Geología, la Historia, la Ingeniería, la Medicina, por la transdisciplinariedad del tema estudiado, que en trabajos posteriores podrá profundizarse.

La minería urbana. Análisis de su regulación en el ordenamiento jurídico cubano

Ya se señaló que la actividad minera en la nación cubana es ejecutada por el Estado, y que hay concesiones administrativas autorizadas a compañías extranjeras para la explotación de recursos naturales, al amparo de lo establecido en el texto constitucional, en la Ley N.º 76 de 1995, y en la Ley N.º 118 de 2014.

También hay que significar que en la Administración Pública nacional se ha constituido una empresa que se ocupa de la recogida y del reciclaje de las materias primas. Aquí en esta actividad participan sujetos privados, quienes recogen en las ciudades los desechos objeto de compraventa por la aludida empresa.

Así, las insuficiencias dentro del ordenamiento jurídico se deben a que no existe una Ley de Reciclaje, una Ley de Competencias y una Ley de Empresas, que son necesarias, tanto como la actualización de la Ley del Medio Ambiente, la Ley de la Contraloría General de la República y la Ley de Minas, por su vínculo con el estudio donde se ha caracterizado a la minería urbana en la nación cubana.

En el orden académico, se pondera que dentro de los estudios de Derecho Ambiental cubano, la academia diseñe estudios de grado y posgrados vinculados con el Derecho Minero, y en particular con el desarrollo de la Minería Urbana, no sólo para la carrera de derecho, sino que debe ser extensivo para la carrera de Ciencias Contables, Economía y otras.

Epílogo

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible en 2002, acepta de manera expresa “la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y recursos para responder a los retos” planteados para superar la supuesta dicotomía entre protección ambiental y desarrollo económico por vía de la armonización de ambos procesos. En la cumbre Río+20 de 2012, sobre el paradigma del *desarrollo sostenible*, se avanzó en el logro de una “economía verde” en el contexto de la erradicación de la pobreza y el en marco institucional para dicho desarrollo sostenible.

La minería urbana tiene su génesis en el Derecho Minero, y éste desde el Derecho Administrativo Ambiental ha mutado y evolucionado en el tiempo, teniendo un enfoque multidisciplinar en el que se aprecia su reconocimiento desde el plano jurídico del Derecho Internacional, contextualizada su regulación en los textos constitucionales. A partir de aquí se ha desarrollado en los ordenamientos jurídicos, a través de contenidos que integran desde el Derecho Administrativo, el Derecho Ambiental, el Derecho Mercantil, el Derecho Tributario, la Informática Jurídica, el Derecho Económico, el Derecho Laboral, el Derecho a la Seguridad y Salud Laboral, entre otros, como dimensión normativa. Desde su dimensión transdisciplinaria, se aprecia estar vinculado con la Historia, la Economía, la Contabilidad ambiental, las Ciencias ambientales, la Ingeniería ambiental, las Matemáticas, entre otras disciplinas y saberes.

La llegada del siglo XXI ha caracterizado el símbolo de la reconfiguración global de la cultura humana, señalada por una oleada de innovaciones tecnológicas sin precedentes en la historia. En el mundo el crecimiento de la contaminación ambiental en las ciudades, vinculado al incremento del uso de dispositivos electrónicos en cifras significantes una vez que éstos lleguen al final de su vida útil, y aunado al desconocimiento de la población de términos como “minería urbana”, “logística inversa”, “economía circular”, por su impacto socioambiental, pone en riesgo la salud humana.

El modelo de economía circular se dirige hacia un nuevo paradigma. Implica una nueva modalidad de hacer productos desde su mismo origen, desde su diseño, y permite hacer negocios atendiendo al crecimiento económico de la sociedad, a la sustentabilidad ambiental y a la disminución de los riesgos por la volatilidad e incertidumbre de precios de las materias primas y recursos energéticos.

La gestión ambiental por los actores económicos públicos y privados en Cuba deberá estar enfocada a cumplir el *principio de legalidad* bajo las normas técnicas ISO 9001 y

14001, necesitado de una Ley de Empresas y de una Ley de Competencias en el ordenamiento jurídico cubano, donde se pondere la observación de la economía circular través de iniciativas que manejen una economía sostenible donde se perfeccione el uso de recursos para formalizar una economía justa, social, colaborativa y sostenible, que deserte del actual sistema lineal de usar y tirar, en atención a la dimensión económica, política, tecnológica y sociocultural en la implementación del nuevo modelo económico y social.

El control público tendrá un elemento a ponderar en las actividades minero-energéticas ejecutadas por los órganos de control, y exige de un profesional con amplios conocimientos, una capacitación técnica y permanente de los agentes económicos afectados y un conocimiento amplio de las regulaciones legales y aspectos técnicos del proceso de la auditoría, que permita certificar la calidad ambiental como empresa responsable con el ambiente como su finalidad, las que deben ser actualizadas en la nueva Ley de Medio Ambiente, en la Ley de la Contraloría General de la República y en el Código Contravencional, para agrupar las figuras objeto de contravenciones en lo concerniente al tema objeto de estudio.

La universidad, en su responsabilidad con la formación jurídica ambiental como mandato constitucional, exige educar para innovar e innovar para educar como protagonistas del cambio para alcanzar el desarrollo sostenible dentro de los objetivos para 2030, el que podrá irradiarse a una mayor velocidad y a mayores espacios con el uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones en la web 2.0 con la quinta generación (5G).

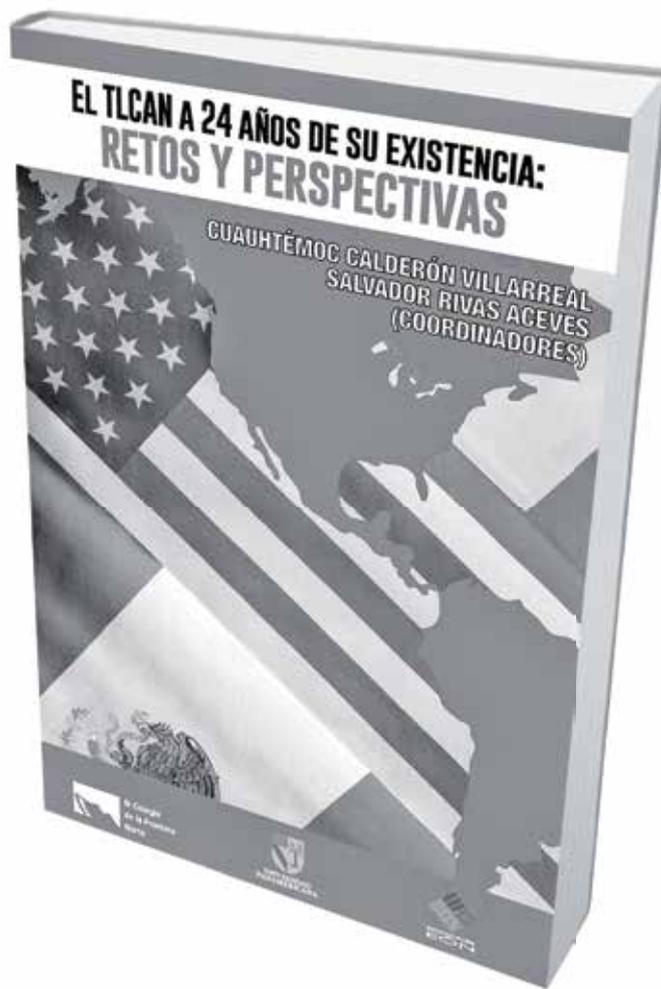
Referencias

- Antúnez Sánchez, A. y Ramírez Sánchez, A. (2016). “La postestad inspectiva v/s auditoría pública. Ojeada histórica dentro del Derecho Administrativo Ambiental cubano”. *Revista Dos Tribunais Thomsonreuters*, (967), Brasil.
- Antúnez Sánchez, A. et al. (2017). “El pluralismo jurídico y los derechos de la pachamama”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionales*, (36), Brasil.
- Antúnez Sánchez, A. y Díaz Ocampo, E. (2018). “La responsabilidad social y medioambiental de la empresa: una perspectiva desde Cuba”. *Revista Responsabilidad Social Empresarial*, España.
- Angulo, M. (2013). *Manual práctico de Derecho Ambiental. La naturaleza como sujeto de derecho*. Quito: Doctrina Práctica y Jurisprudencia, Editorial Workhouse.

- Beltrao, A. (2011). *Direito Ambiental*, 3ª edición. Brasil: Editorial Método.
- Bellorio Clabot, D. (2004). *Tratado de Derecho Ambiental*, 1ª edición. Buenos Aires: Astrea.
- Bellorio Clabot, D. (2013). *El nuevo paradigma ambiental y jurídico*. V Foro Ambiental Internacional, Argentina.
- Brañes Ballesteros, R. (2003). *La fundación del Derecho Ambiental en América Latina*. Chile: PNUMA.
- Brundtland, G. (1987). *Informe Nuestro Futuro Común*. ONU.
- Cafferata, N. (2004). *Los principios y reglas del Derecho Ambiental*. El Salvador: PNUMA.
- Cánovas González, D. (2010). *Licencia ambiental y sistemas de responsabilidad*. El Derecho Público en Cuba a comienzos del siglo XXI, Editorial de la Universidad de La Habana.
- Cánovas González, D. (2011). *Estudios sobre Derecho del Ambiente*. Caracas: Editorial Hermanos Vadell.
- Carballo Maqueira, L. (2014). *El Derecho Ambiental. Realidades y esperanzas*. La Habana: Editorial Acuario.
- De Besa Antunes, P. (2013). *Direito Ambiental*. Brasil: Editorial Atlas.
- Fernández De Gatta Sánchez, D. (2008). *Derecho Ambiental*. España: Editorial Trivium.
- García García, S. (2016). "Economía circular: la Unión Europea impulsa reformas sobre la base de un tema crucial, la gestión de residuos, con el fin de alcanzar mejoras económicas y medioambientales". *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, (57), España, 1-11.
- Gay Barbosa, D. et al. (2014). *Conceptos de Derecho Minero*. Perú: Universidad Blas Pascal.
- Gómez Sánchez, N. (2014). *Derecho Ambiental*, 3ª edición. México: Porrúa.
- Gudín Rodríguez-Magariños, F. (2019). *Economía circular en la Unión Europea: un marco jurídico global para el Derecho Medioambiental del siglo XXI*. España: Editorial Las Rosaz.
- Jaquenod De Zsogon, S. (2004). *Derecho Ambiental*, 2ª edición. Madrid: Editorial Dykinson.
- Jordano Fraga, J. (2008). *Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible*. España: QDL/Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Juste Ruiz, J. (2005). *El desarrollo sostenible y los derechos humanos. Protección internacional de los derechos humanos: Nuevos desafíos*. México: Porrúa.
- Junceda Moreno, J. (2001). *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*. Madrid: Civitas.
- Leff Zimmerman, E. (2008). *Discursos sustentables*. México: Editorial Siglo XXI.
- Loperena Rota, D. (2003). *Desarrollo sostenible y globalización*. Argentina: Editorial Thomson-Aranzadi.
- Lozano Cutanda, B. (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*. España: CEF.
- Martín Mateo, R. (1991). *Tratado de Derecho Ambiental*. España: Editorial Trivium.
- Martínez, A. y Porcelli, A. (2017). "Reflexiones sobre la economía verde". *El New Deal Ecológico Mundial. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, (15), Perú.
- Martínez, A. y Porcelli, A. (2018). "El desafío del cambio económico: la economía circular y su excepción en las diferentes legislaciones y en la normativa voluntaria". *Revista Pensar en Derecho*, (13), Colombia.
- Molano, N. (2014). "La formación ambiental en la educación superior: una revisión necesaria". *Revista Luna Azul*, (39), Colombia, 186-206.
- Ortega Álvarez, L. (2012). *Concepto de medio ambiente. Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Parejo Alfonso, L. (1992). *Las bases constitucionales del Derecho Administrativo. Manual de Derecho Administrativo*, 2ª edición. España: Ariel.
- Parejo Alfonso, L. (2013). *Lecciones de Derecho Administrativo, orden económico y sectores de referencia*. España: Tirand Lo Blanch.
- Parejo Alfonso, L. (2013). *El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública*. España: Editorial Aranzadi.
- Peña Chacón, M. et al. (2019). *Derecho Ambiental del siglo XXI*. Costa Rica: Editorial Isolma.
- Pierri, N. (2005). *Historia del concepto desarrollo sustentable. ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Cámara de Diputados.
- Piñar Mañas, J. (2003). "El desarrollo sostenible como principio jurídico". En *Estudios de Derecho Público Económico* (185-204). Madrid.
- PNUMA (2011). *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. New York.
- Rey Santos, O. et al. (2017). *La Ley de Medio Ambiente: 20 años después*. La Habana: Editorial UNIJURIS.
- Rosa Moreno, J. (2000). *El Derecho Ambiental en Latinoamérica*. Madrid: McGraw-Hill.
- Sanz Larruga, F. (2016). *Derecho Ambiental para una economía verde*. España: Editorial Aranzadi.
- Schavelzon, S. (2015). *Plurinacionalidad y vivir bien/buen vivir. Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Quito: Editorial Abya-Yala.

Novedad Ediciones Eón:

El TLCAN a 24 años de su existencia:
retos y perspectivas



Cuauhtémoc Calderón Villarreal
Salvador Rivas Aceves
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA



EDICIONES
EÓN

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Miradas en torno al problema colonial. Pensamiento anticolonial y feminismos descoloniales en los Sures globales. Ochoa Muñoz, Karina (coord.). Akal

Karina Bidaseca*

Al leer el libro fue una enorme satisfacción encontrarme con que un paradigma, nacido desde nuestro suelo, el feminismo descolonial, como un árbol frondoso, está arrojando frutos y siendo diseminadas sus semillas como proyecto de mundo alternativo.

Apelar de inmediato a esa ruptura epistemológica y subversiva permite abrir otro camino en nuestra historia feminista y de sororidad entre mujeres desde el territorio que compone el Abya Yala. Esta es una de las grandes contribuciones del libro. Establecer una crítica a las pretensiones teóricas que, por momentos, hasta las académicas más comprometidas y citadas hoy no logran sortear, pues se encuentran enajenadas de sí mismas, capturadas por el personaje que su entorno creó y que no conduce con

la horizontalidad de un movimiento social que es el más vanguardista y radical de nuestra contemporaneidad.

Imaginaba cómo había sido pensado cada artículo, cómo se fue tejiendo la obra entre tantas voces que enuncian desde distintos lugares y luchas deseos de emancipación. Como toda obra feminista, la cuestión ética es fundamental, su tarea es reflexiva, su compromiso con las palabras que crean mundo, sobre su propia autoetnografía y la de la colectiva. Así, se pregunta: ¿desde dónde hablar?, ¿cómo resituarnos en tanto cuerpos afectivos afectados, racializados, sexualizados?, ¿cómo logramos interpelar a tantas mujeres que van sumándose a las filas de nuestro movimiento sin pretender convertirnos en lo que criticamos ni reproducir lo que deseamos transformar?

Escribe la reconocida feminista postcolonial Gayatri Spivak en “Otras Asias”, un libro publicado también por Akal: “No aspiro al convertir al mundo”.

¿Qué aspiraciones y potencias deseantes accionan las voces feministas cuando sitúan la teoría en el campo de batalla? ¿Qué posibilidades

habilita cuando es en los márgenes – identificados por el libro como “Sures globales”– desde donde se acecha al centro del poder?

La introducción de este libro, escrita por Karina Ochoa Muñoz y María Teresa Garzón Martínez (2019), se posiciona en defensa de la multiplicidad y dice lo siguiente: “Sin embargo, hay que poner de manifiesto que en Abya Yala y en los sures globales existen diversas y múltiples producciones críticas de feministas, de mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas racializadas que guardan un carácter descolonial o anticolonial, pero no se constriñen exclusivamente al debate sobre la imposición colonial del género, por lo que es difícil hablar de ‘un’ solo camino de reflexión, o incluso de ‘un’ solo ‘feminismo descolonial’” (6).

La recuperación de voces de mujeres indígenas y afro silenciadas por la historia es otro de los grandes aportes del libro, así como las rebeliones de mujeres indígenas, como lo fue Bartolina Sisa, aymara, quien en 1780 encabezó una de las más importantes rebeliones contra el poder colonial. Hoy su legado anticolonial está presente en la organización que lleva su

* Investigadora del CONICET en IDAES/ UNSAM. Profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín. Coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO. Fundó y dirige el Programa Poscolonialidad, Pensamiento Fronterizo y Transfronterizo en los Estudios Feministas y UNIAFRO (IDAES/UNSAM). E-mail: <karinabidaseca@yahoo.com.ar>.

nombre, al igual que el de Anacaona, Cacique de Jaragua, que peleó en la Isla Española, y el de Guimar, mujer afrovenezolana que luchó en la primera rebelión de esclavos en 1552, así como otras voces que fueron sofocadas por el peso colonial y patriarcal de la historia.

De este modo, son claves los textos escritos por dos intelectuales indígenas: de Guatemala, Aura Cumes Simón, y de Chile, Andrea Álvarez Díaz. Cumes se pregunta si es posible hablar de la existencia de un patriarcado en la cosmovisión maya con base en un texto antiguo que es a la vez “un relato mitológico y es historia”, el Popol Wuj en lengua quiché, transcrito entre 1554 y 1558. Su interpretación del patriarcado es una crítica a la condición universal. Se trata de situar el patriarcado colonial en discusión con el patriarcado indígena, para concluir que “no podemos pensar ambos sencillamente como dos sistemas que se encuentran y se combinan de forma a-histórica”. La lectura tiene el valor de poder descolonizar el pasado. Al comprender las relaciones de género plasmadas en el libro antiguo, permite comprender el presente de los mayas y tejer colectivamente las aspiraciones de ese pueblo que lucha por sobrevivir. Coincidentemente con Andrea Álvarez Díaz, no hay una opción “individual” y hay una “ideología racista” que aún pervive, especialmente, en el ámbito donde se ejecuta la justicia. Gabriela Blas, la mujer pastora, acusada por infanticidio, es una de las tecnologías criminalizantes que se usan en Sudamérica contra las mujeres indígenas amazónicas y contra sus comunidades, es mencionada en esa gran novela llamada *Beloved* de Toni Morrison, que basa su trama en el incremento de la tasa de infanticidios en el sur de Estados Unidos, en el periodo esclavista, por el cual Sethe, la madre de una niña, comete infanticidio pero no la convierte en infanticida. Su acto es un acto de amor y liberación. Reitera al final: “Esta no es una historia para transmitir”, de modo que quede grabada en nuestro inconsciente.

Por su parte, Breny Mendoza (2019) se pregunta qué se entiende por “descolonización” y cuáles prácticas logran desafiar el orden de la colonialidad y el colonialismo.

También existe la posibilidad de pensar juntas en una metodología que sea lo que en un reciente texto definí como “una poética de la Relación socio-afectiva entre mujeres, que apuesta por una etnografía postheroica crítica del androcentrismo” (Bidaseca, 2019), por una producción coral, por lo que María Patricia Pérez Moreno llamó una “o’*tanil*” o “corazón”, lugar donde nace lo que hacemos, explica, entre los mayas tsetales de Bachajón. La alegría, la sabiduría, la solidaridad, la fortaleza como los dolores,

una subversión de los cánones que gobierna la producción del conocimiento y su circulación.

Sylvia Marcos, desde su trabajo con las comunidades de Chiapas, y una trayectoria de trabajo colaborativo con las mujeres indígenas en México, narra estas crisis en su artículo “Espiritualidad indígena y feminismos descoloniales”. Ella critica el pensamiento cartesiano en el cual se disocia la naturaleza de lo humano, ubicando al hombre como el centro del mundo. Habiendo desplazado a dios, es ahora quien reina en la tierra sometiendo a los seres vivos e impidiendo una relación diferente con los animales, las plantas, los árboles, las especies, que no sea la de objetualización, explotación y consumo. La espiritualidad de estos pueblos se encuentra en la antítesis de esta civilización occidental que está en franca decadencia. La política “desde abajo” se funda en ese “hacer comunitario espiritual” de las mujeres en una relación “erótica” con la naturaleza.

“La naturaleza es una construcción en la que participan humanos y no humanos” (Haraway, 2015: 10). No sé hasta qué punto somos conscientes de que la naturaleza ha sido otrificada al ser colonizada por el hombre. Este hecho es fundante de la humanidad y hay registros de ello en las historias coloniales y pasados subalternos (Chakrabarty). Se funda en la constitución discursiva del tratamiento de la naturaleza como una otredad radical bajo las leyes del colonialismo, el capitalismo estructuralmente racializador y el patriarcado. Tampoco sé hasta dónde somos conscientes de las atrocidades cometidas contra las mujeres y sus ancestros, especialmente desde el “descubrimiento” de América y la colonización de África, por el hombre europeo. Ni hasta cuándo nuestro discurso que se pretende igualitario con otras mujeres, no advierte la jerarquía que impone la ciencia en la cuestión que legitima el hablar por otras u crear metodologías que construyen categorías que crean realidad.

Las mujeres del Sur suelen contarse mutuamente historias, más allá de nuestras interpretaciones, lenguajes abstractos que son abstraídos del tiempo-espacio. Este libro, aunque sin explicitarlo, propone una crisis a la idea de la representación del feminismo hegemónico que pretende hablar por todas las mujeres. Esa pretensión universalista que prosigue su proyecto imperialista por otros medios trae aparejada lo que llamo una “retórica salvacionista”, y que los feminismos poscoloniales y descoloniales advierten como una de las amenazas que, apropiándose de ficciones poderosas, como la raza y el género, constituyen realidades, invaden territorios, vulneran aún más las vidas precarias de las mujeres de los sures.

Me gustaría hacer hincapié en torno a una línea que aparece en el libro sobre cómo nuestras investigaciones, inscritas en el marco de sentido feminista y descolonial de nuestro sur, pueden habilitar la conversación con “una mestiza andaluza que habita una ‘periferia’ en el centro, con una mujer *tseltal* que habita un territorio que cuenta con más de 500 años de resistencia” (13). O, agregaría, con una mujer palestina bajo ocupación que experimenta la cruenta colonización ahora mismo, o con una mujer musulmana bajo un orden islamofóbico de género, tal como lo analiza Sirin Adlbi Sibai, autora del libro *La cárcel del feminismo. Hacia un pensamiento islámico decolonial*. O con kurdas o sudafricanas que transitan entre el apartheid y el post-apartheid, que trabaja el hermoso texto de Natalia Cabanillas en torno a la politicidad de un grupo de mujeres que enfrentan violencias en sus comunidades.

En tanto, Pastora Filigrana García escribe “Descolonizar y despatriarcalizar Andalucía. Una mirada feminista gitana-andaluza”, la historia de los gitanos representados como no modernos bajo discursos andaluzofóbicos; se trata de la colonia que el estado español tiene en sus propias entrañas.

Aun reconociendo las variaciones de los guiones imperialistas y fundamentalistas globales que se escriben en los cuerpos de las mujeres, Adlbi, inspirada por el feminismo descolonial de esta orilla, conovoca a pensar el objeto colonial que representa la mujer con *hijab* hacia una descolonización de prácticas encarnadas en el pensamiento arabo-islámico, bajo lo que llama una “colonialidad espacio-temporal”.

La perspectiva feminista descolonial permite así contextualizar las discusiones y luchas *entre sures* en torno a los relatos que se inscriben en palimpsestos, en tradiciones orales, en libros sagrados mediados por la hermenéutica ejercida por los varones privilegiados en el acceso al saber, que pugnan por ser acontecimiento.

Y en “Fomma: Teatro popular desde el cuerpo y la memoria como pensamiento descolonial creado por mujeres mayas”, la artista colombiana Doris Difarnecio propone en Chiapas un andar feminista descolonial y al teatro como un espacio de sanación.

¡Lucha y sana! La Revolución feminista llegó para quedarse.

Buenos Aires, 26 de septiembre de 2019.

"Novedades Ediciones Eón / Universidad Autónoma de Guerrero"



De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero



Formas de pago: * Cheque certificado
a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
* Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36
Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂.....

SUSCRIPCIONES

Fecha: _____

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ _____ a favor de la
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago
de (____) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (____)

– Deseo recibir por promoción los números: _____

Nombre: _____

Calle y número: _____

Colonia: _____ Código postal: _____

Ciudad: _____ Estado: _____

Teléfono: _____

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

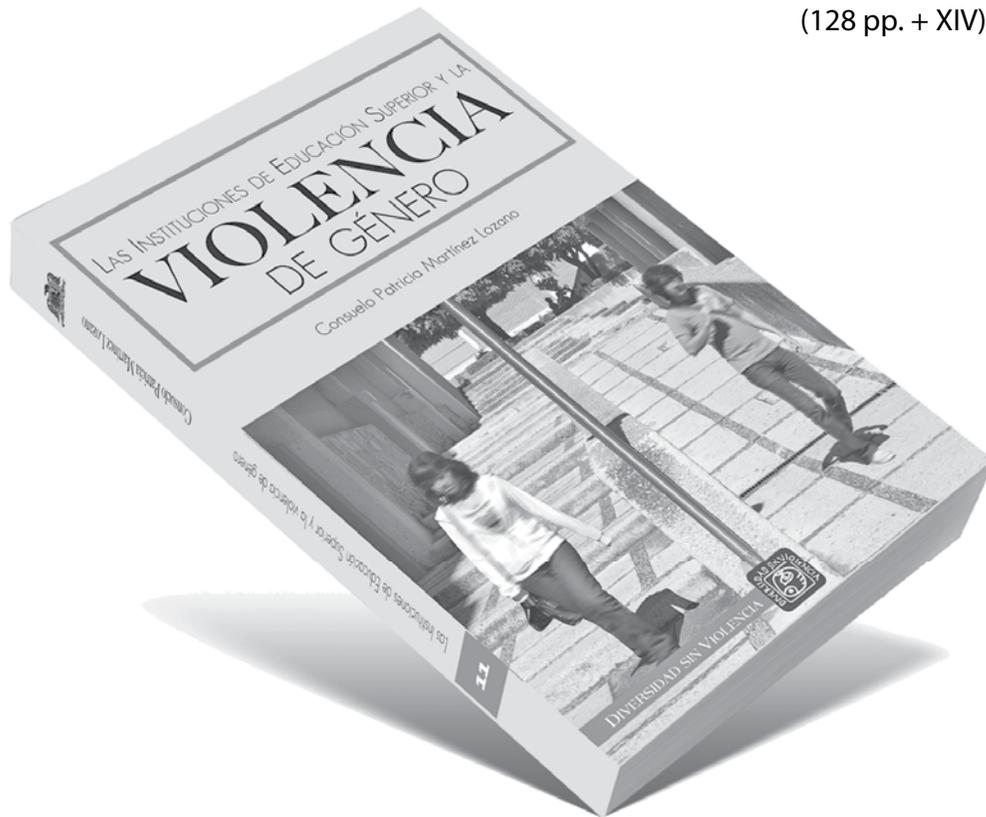
RFC _____ Dom. Fiscal _____

Novedad editorial:

Las Instituciones de educación superior
VIOLENCIA
DE GÉNERO

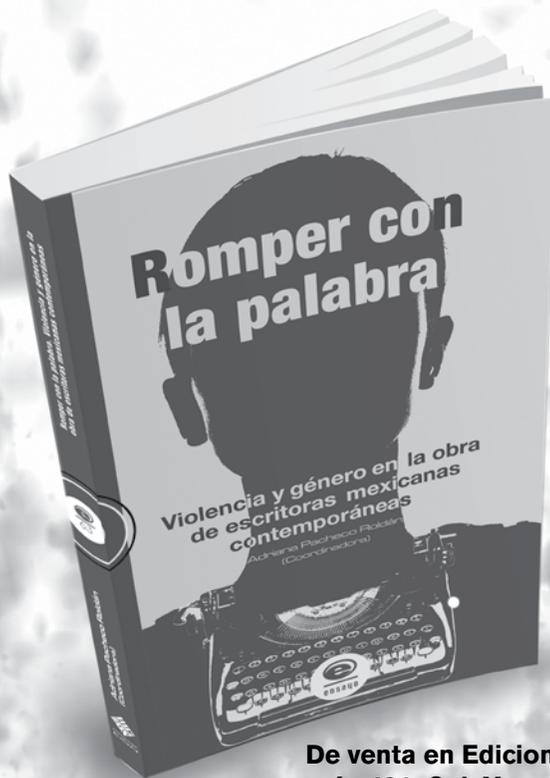
Consuelo Patricia Martínez Lozano

(128 pp. + XIV)



**ROMPER CON LA PALABRA.
VIOLENCIA Y GÉNERO EN LA OBRA
DE ESCRITORAS MEXICANAS CONTEMPORÁNEAS**

**Adriana Pacheco Roldán
(Coordinadora)**



De venta en Ediciones Eón: Av. México
coyoacán 421, Col. Xoco, Del Benito Juárez,
Tel. 5604-1204 y en www.edicioneseon.com.mx
• www.amazon.com

Ediciones Eón presenta

COLECCIÓN:

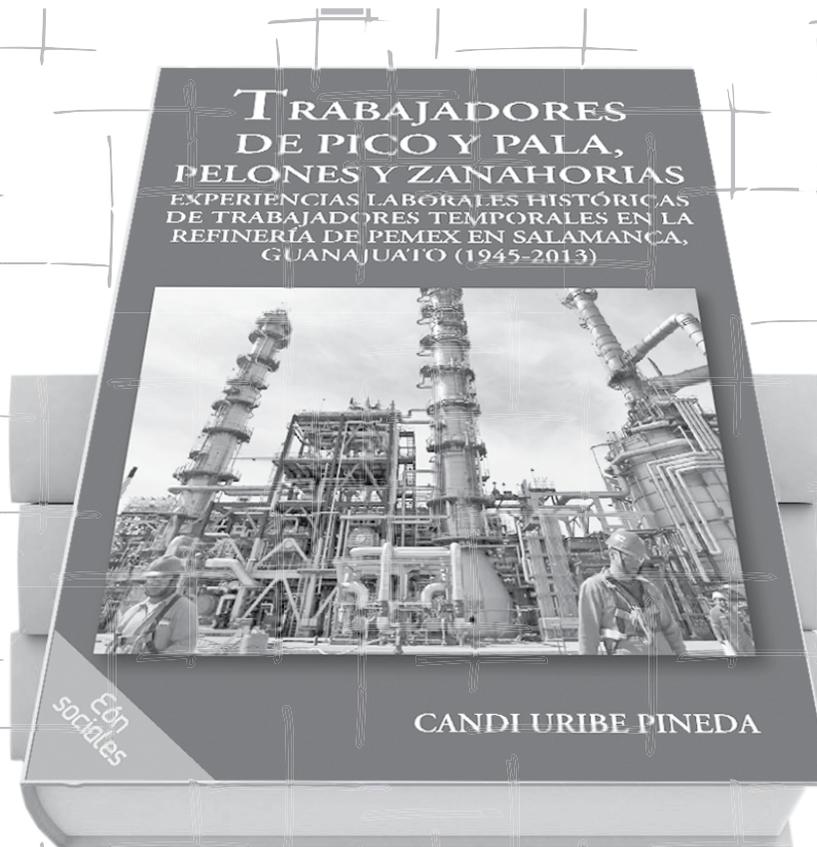
Diversidad sin violencia



De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, Del. Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

NOVEDAD
Ediciones Eón / Universidad
Autónoma de Querétaro



EDICIONES
EÓN



Universidad Autónoma
de Querétaro

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com