

Este texto fue publicado en: Azaola, Elena, La Crisis de Seguridad y de Derechos Humanos en México, en: Carlos Flores (Coord.), 2018, *La Crisis de Seguridad y Violencia en México*, Colección México, CIESAS, Ciudad de México, pp. 2 -26.

## **Crisis de Seguridad y de Derechos Humanos en México.**

Elena Azaola<sup>1</sup>

### **Introducción**

Este trabajo intenta mostrar que, durante el periodo 2008 – 2017, México ha experimentado una grave crisis de seguridad que, ante todo, ha tenido un costo muy importante y lamentable con la pérdida, en números redondos, de 225,000 vidas humanas.<sup>2</sup> Asimismo, durante dicho periodo, México ha experimentado un incremento en la proporción de personas que han sido víctimas de delitos, así como un incremento en su incidencia delictiva, mientras que desciende el porcentaje de delitos que logran ser sancionados y descienden también los índices de confianza en las autoridades y las instituciones encargadas de brindar seguridad y protección a los ciudadanos. Aunque sería difícil poder demostrar un vínculo causa/efecto, por lo menos podemos decir que esta crisis de seguridad surgió de manera paralela a la decisión del gobierno del presidente Calderón (2006-2012) de empeñar los recursos de todo tipo con que cuenta el Estado para lanzar una guerra en contra de las drogas y del crimen organizado. Intentaremos también mostrar que, desafortunadamente, esta guerra no ha logrado contener el avance de la delincuencia y sí, en cambio, ha traído consigo otra crisis igualmente grave que es la del incremento en las violaciones a los derechos humanos.

Es importante no perder de vista que, si bien nos referimos a una crisis de seguridad y de derechos humanos durante el periodo 2008 – 2017, en realidad los cuatro componentes de esta crisis, a saber: 1) la existencia de grupos delictivos con la capacidad para representar una amenaza para el estado; 2) la fragilidad o la incompetencia de las instituciones del estado para contenerlos; 3) la descomposición social que se manifiesta en el creciente número de personas capaces de cometer delitos violentos y 4) la falta de controles eficaces frente a los abusos y la violación de derechos por parte de las instituciones del estado, todos estos componentes, decíamos, suponen la existencia de procesos sociales, económicos, políticos y culturales que se han venido gestando a lo largo de

---

<sup>1</sup> Antropóloga y psicoanalista, investigadora del CIESAS. Agradezco a Armando Rodríguez Luna y Andrea Estefanía Velasco por la elaboración de las gráficas que aparecen en este texto.

<sup>2</sup> El dato proviene de las cifras que proporciona el Sector Salud, que son las que alimentan las Estadísticas de Mortalidad del INEGI, y que arrojan un total de 120,237 muertes por homicidio durante el gobierno de Calderón (de diciembre de 2006 a noviembre de 2012). A pesar de que durante los primeros años (2013-2014) del gobierno del presidente Peña Nieto el número de homicidios descendió, de todos modos, alcanzaron la cifra de 37,000; sin embargo, durante el periodo 2015-2017 hubo un nuevo incremento alcanzando la cifra de 67,500 homicidios. Ello hace que, en total, durante el periodo de 2007 a 2017 tengamos una cifra, en números redondos, de 225,000 homicidios (INEGI 2016, [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral\\_dh](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_dh); Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas072017.pdf>).

décadas con los lamentables resultados que ahora conocemos. Bajo esta perspectiva, la guerra emprendida por el gobierno del presidente Calderón en contra del narcotráfico, habría sido sólo uno de los factores desencadenantes que propició la emergencia de una crisis que venía gestándose de tiempo atrás.

Es igualmente importante señalar que la crisis de seguridad y derechos humanos que México enfrenta persiste en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) a pesar de que su programa de gobierno no colocó como prioridad la de enfrentar a los grupos delictivos (Gobierno de la República, 2013). Sin embargo, en los hechos, durante su administración se ha mantenido la política de privilegiar el uso de la fuerza y la militarización para combatir al crimen organizado, mientras que la tasa de homicidios alcanzó su punto más alto en 2017 y las tasas de otros delitos violentos también se han incrementado. Como apunta Eduardo Guerrero, “El despliegue de elementos militares y de la Policía Federal continúa siendo el componente central de las intervenciones en todas las entidades que enfrentan desafíos severos a la seguridad” (Guerrero, 2016:50).

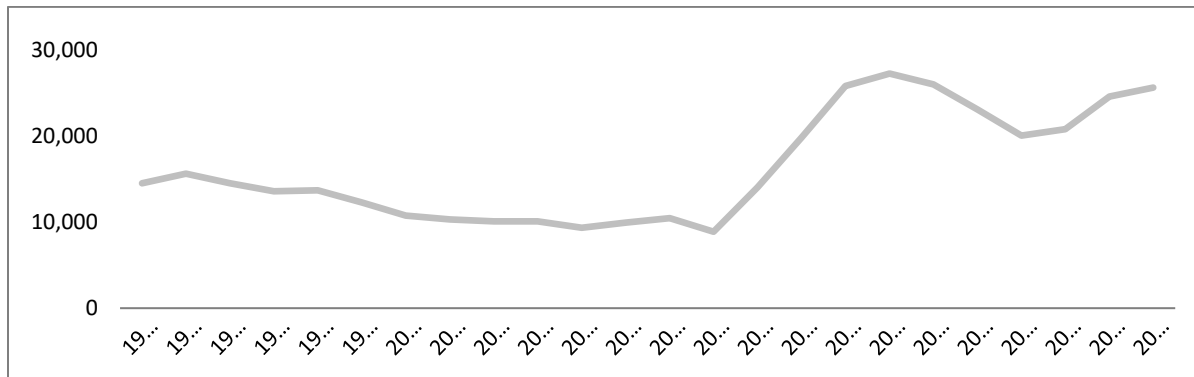
## La Crisis de Seguridad

Para referirnos a la crisis de seguridad que México ha experimentado durante la última década, abordaremos en esta sección seis puntos: a) homicidios; b) presupuesto asignado a la seguridad; c) estado de las fuerzas de seguridad y defensa; d) cifra negra; e) incidencia delictiva y f) sistema penitenciario.

### A. Homicidios

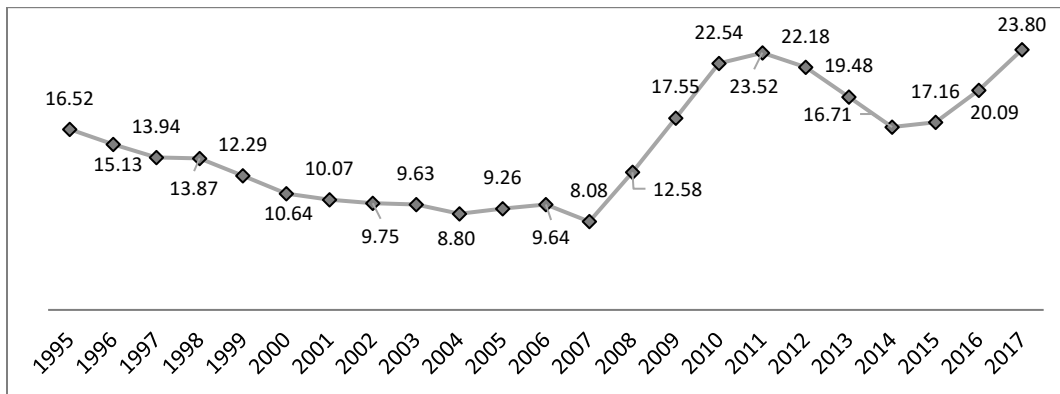
Sin duda, el indicador más lamentable de la crisis de seguridad que México ha experimentado durante el periodo 2008 - 2017, es el incremento notable en el número de muertes por homicidio, que ronda los 225 mil habitantes y que rompió con la tendencia descendente que este fenómeno venía observando durante los 20 años previos a este periodo. Las dos gráficas siguientes muestran el número y la tasa de homicidios para el periodo 1995-2017, lo que permite apreciar con claridad la abrupta irrupción de la ola de violencia en el país a partir de 2008.

**Gráfica 1: Número de Homicidios en México, 1995-2017**



Fuente: INEGI, *Estadísticas Vitales* (1995-2016) e *Incidencia de los delitos de alto impacto en México*, Observatorio Nacional Ciudadano, 2018.

**Gráfica 2: Tasas de homicidio en México por 100,000 habitantes, 1995-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI 1995-2016; Observatorio Nacional Ciudadano, 2018, y proyecciones de población del Consejo Nacional de Población.

El hecho de que la tasa de muertes por homicidio se hubiera prácticamente triplicado entre 2007 y 2011 es lo que permite a los especialistas calificar a este fenómeno como una epidemia. El estudio de la Carga Mundial de la Enfermedad, Lesiones y Factores de Riesgo ubica a México en 2010 dentro de los 15 países con mayor mortalidad por homicidios en hombres, con una tasa de 35 por 100 mil, siendo que en 2005 México se ubicaba en el lugar 40, con una tasa de 20 homicidios por 100 mil habitantes (Lozano, 2013:16-17).

Asimismo, de acuerdo con las *Estadísticas de Mortalidad* del INEGI,<sup>3</sup> durante el periodo de 2007 a 2016 murieron asesinados un total de 45,339 jóvenes de entre 15 y 24 años, casi la cuarta parte del total de personas asesinadas durante dicho periodo. Ello significa que, en promedio, diariamente fueron asesinados 12 jóvenes de 15 a 24 años durante dicho periodo.

De la misma manera, resulta preocupante el incremento en los homicidios de mujeres y niños. Durante el periodo de 2000 a 2014, el INEGI tiene registro de la muerte por homicidio de 26,267 mujeres en México, un promedio de 5 mujeres asesinadas al día.<sup>4</sup> Con respecto a los niños, la tasa de muertes por homicidio en México de niñas, niños y adolescentes es de 7 por 100 mil habitantes, tasa que resulta más elevada que la de Irak, Pakistán, Tanzania, Somalia y Yemen. De hecho, más de la mitad de los homicidios de niños, niñas y adolescentes se registran en diez países del mundo y México ocupa el 5° lugar después de Nigeria, Brasil, India y República del Congo.<sup>5</sup>

Con respecto a los países de América Latina, sólo entre 2002 y 2007, México ocupó un lugar entre los países que cuentan con una baja tasa de homicidios (es decir, menor a 10 por 100 mil habitantes), como la que tienen Argentina, Chile y Uruguay. En 2008 y 2009 pasó a situarse entre aquellos que tienen una tasa media de homicidios (entre 10.1 y 20 por 100 mil), como Bolivia, Paraguay y Perú, pero, a partir de 2010, de manera intermitente se ha situado entre los países que cuentan con las más altas tasas de homicidio en América Latina (de más de 20.1 por 100 mil

<sup>3</sup> INEGI, *Estadísticas de Mortalidad (2007-2016)*,

<https://www.bing.com/search?q=estad+c3%adstic+de+mortalidad+inegi&form=EDGEAR&qs=HS&cvid=937f5621cd1a49839cc357500edc06&cc=MX&setlang=en-US>

<sup>4</sup> Gómez, Natalia, "Suman 26 mil asesinatos de mujeres en 15 años: INEGI", *El Universal*, 26/11/2015.

<sup>5</sup> UNICEF, *Ocultos a plena luz: un análisis estadístico de la violencia contra los niños*, UNICEF, 2014.

habitantes) como las de Colombia, Brasil, Venezuela, Honduras, Guatemala y El Salvador (OEA, 2011:18; Observatorio Nacional Ciudadano, 2018).

Asimismo, desde 2008 México ha caído 45 posiciones en el Índice Global de Paz y en 2013 fue el segundo país menos pacífico en América Latina. De hecho, el nivel de paz en México en 2015 fue 18% más bajo que en 2003 (IEP, 2015).<sup>6</sup>

De acuerdo con los datos de las Estadísticas de Mortalidad del INEGI,<sup>7</sup> se observa que, durante el gobierno del presidente Vicente Fox, hubo un promedio diario de 27.62 muertes por homicidio; en el del presidente Felipe Calderón fue de 54.90 y durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto el promedio es de 68.4.<sup>8</sup>

Durante el periodo 2008-2017 se estima que, aproximadamente, la mitad de los homicidios tuvieron lugar en el contexto de la llamada guerra en contra del narcotráfico, ya sea por la acción de las autoridades en contra de supuestos grupos delictivos o por enfrentamientos entre presuntos integrantes de éstos mismos.<sup>9</sup> No obstante, dado que muchas veces se utilizó la fuerza antes de que se realizara una investigación en contra de los presuntos delincuentes, es difícil saber cuántas personas de entre las que murieron estaban realmente involucradas en actividades delictivas y cuántas eran inocentes. Aún más, la mayoría de los homicidios cometidos no han sido investigados y permanecen impunes. Por ejemplo, de los 24,572 homicidios que contabilizó el INEGI en 2010, más de 21 mil no fueron sancionados lo que significa que 84% quedaron impunes,<sup>10</sup> mientras que, para el Índice de Paz México, 90% de los homicidios cometidos en el país en los últimos años han quedado impunes (IEP, 2015). Esto último resulta especialmente preocupante ya que la impunidad constituye otro factor más que contribuye a que la violencia continúe escalando, sin dejar de lado, por supuesto, la situación de cientos de miles de víctimas indirectas quienes han visto negados sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación del daño. En este sentido, si hiciéramos un ejercicio para estimar el número de víctimas indirectas sólo por el delito de homicidio y pensáramos, por ejemplo, que con cada homicidio se ven afectadas por lo menos diez personas que formarían parte de sus familiares y allegados más cercanos, resultaría que estaríamos hablando de casi dos millones y medio de víctimas indirectas, 90% de las cuales no han tenido acceso a la justicia. Ello permite

---

<sup>6</sup> El Índice de Paz se construye a partir de siete indicadores: homicidios; delitos con violencia; delitos cometidos con armas de fuego; encarcelamiento; financiamiento de las fuerzas policiales; delincuencia organizada y eficiencia del sistema judicial. Véase: [www.visionofhumanity.org](http://www.visionofhumanity.org).

<sup>7</sup> La diferencia entre los datos sobre homicidios del INEGI y los del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se debe a que los primeros tienen como base las actas de defunción del Sector Salud y los segundos las averiguaciones iniciadas por las procuradurías y fiscalías de las diferentes entidades, de lo que resulta que las cifras en el primer caso son más elevadas debido al número de casos que no son denunciados en el segundo.

<sup>8</sup> Promedio estimado con base en las cifras de homicidio del reporte del Observatorio Nacional Ciudadano del mes de junio de 2018, *Estadísticas*, <http://onc.org.mx/tag/estadisticas/>

<sup>9</sup> Las últimas estadísticas oficiales de la llamada Base de Datos de Fallecimientos Ocurredos por Presunta Rivalidad Delincuencial cerraron el 30 de septiembre de 2011 con un total de 47 mil 515 muertos. *Reforma*, 15 de agosto, 2013.

<sup>10</sup> México, “El país de la impunidad”, *24 horas*, 10 de enero de 2012.

dimensionar la tragedia humanitaria por la que atraviesa nuestro país y sus implicaciones en múltiples ámbitos de la vida social.

De igual modo, el Índice de Paz México apunta que es importante considerar el muy elevado número de personas clasificadas como “desaparecidas”, ya que posiblemente la gran mayoría han sido asesinadas si se toma en cuenta el alto número de fosas que han sido descubiertas con restos humanos sin identificar (IEP 2015:26). Para 2017 el número de personas consideradas “desaparecidas” durante la última década ascendía a 37,435, dato que también nos permite dimensionar la crisis de derechos humanos que enfrenta el país.<sup>11</sup>

Todo parece indicar que 2017 y 2018 serán los dos años más violentos tanto del sexenio como del periodo que hemos venido analizando, ya que al proyectar la tendencia de las cifras de homicidios que ocurrieron en la primera mitad de 2018, Alejandro Hope estimó que a finales de 2018 el país cerrará el año con más de 33 mil asesinatos y una tasa de 26 por 100 mil habitantes. Sin embargo, hace notar que ciudades como Tijuana tienen una tasa de 100 homicidios por 100 mil habitantes, que es similar a la de El Salvador.<sup>12</sup>

### ***B. Presupuesto asignado a la Seguridad***

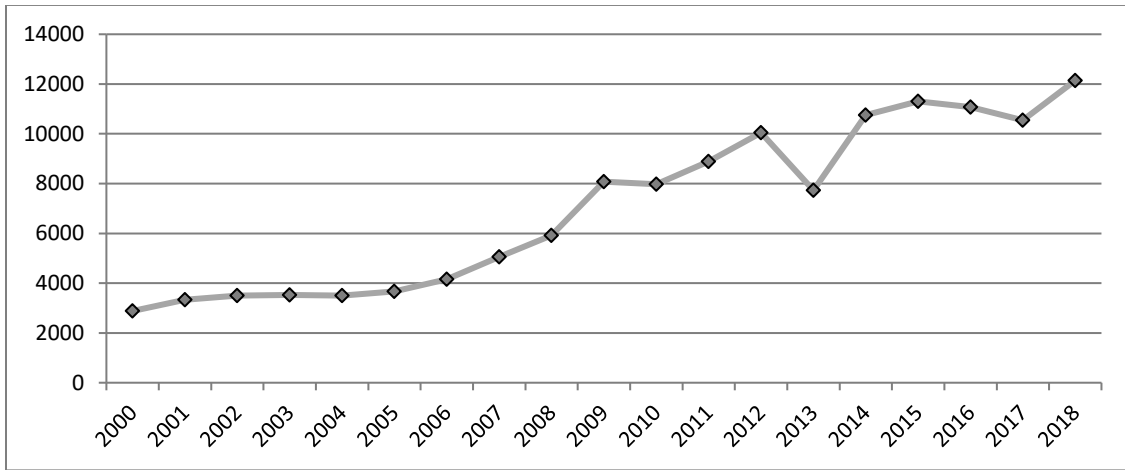
Por lo que se refiere al presupuesto destinado a la seguridad y la defensa, las dos gráficas siguientes muestran el incremento notable que este presupuesto tuvo durante los gobiernos del presidente Calderón (2006-2012) y del de Peña Nieto (2012-2018), comparados con los de sus antecesores. Como se aprecia en las gráficas, el presupuesto en seguridad se incrementó en más del doble durante el gobierno del presidente Calderón, y si bien descendió durante el primer año del gobierno de Peña Nieto, volvió a incrementarse especialmente en el último año de su gobierno.

---

<sup>11</sup> <https://mx.blastingnews.com/politica/2018/06/las-personas-desaparecidas-en-mexico-han-aumentado-un-40-en-4-anos-002616779.html> Consultado en mayo de 2018.

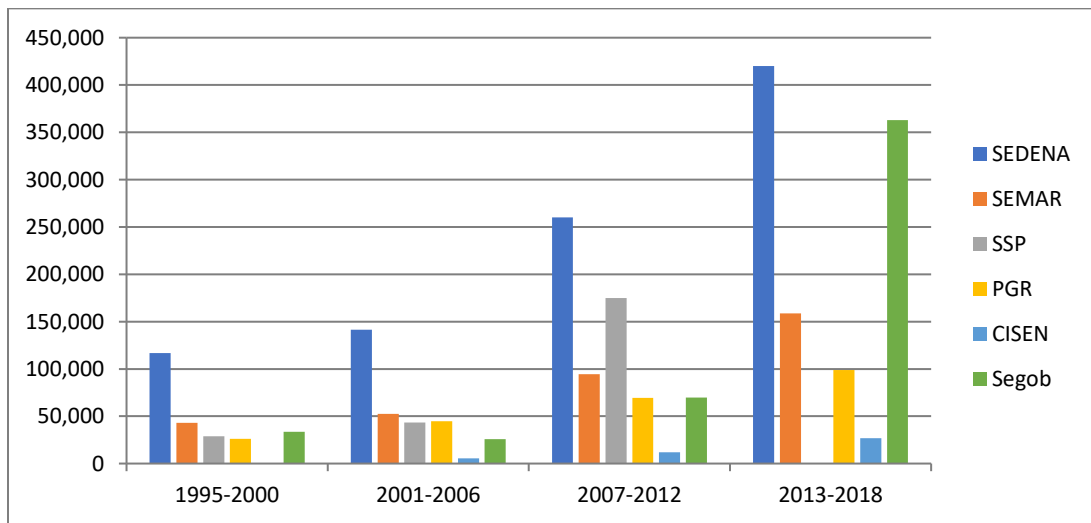
<sup>12</sup> Alejandro Hope, “Los cinco focos rojos”, *El Universal*, 22 de junio de 2018: A7.

**Gráfica 3: Presupuesto destinado a Seguridad y Defensa en México, 2000-2018**  
(En millones de US dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el periodo de 2000 a 2018. Se considera el presupuesto asignado a SEDENA, SEMAR, CNS, PGR, CISEN. La tasa de cambio con respecto al dólar norteamericano fue tomada de los Informes de Gobierno de dicho periodo.

**Gráfica 4: Distribución del Presupuesto en Seguridad y Defensa en México por Sexenio 1995-2018** (en millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los periodos de gobierno entre 1995 y 2018. En 2013 la Secretaría de Gobernación absorbió a la de Seguridad Pública por lo que sus gastos aparecen significativamente incrementados.

Como se aprecia en la gráfica anterior, durante los últimos cuatro periodos de gobierno, la Secretaría de Defensa ha obtenido la mayor proporción de los recursos en relación con el resto de las instituciones encargadas de la seguridad y la defensa sólo que en el último periodo de gobierno (2012-2018) los recursos se cuadruplicaron en comparación con el primero (1994-2000) y lo mismo ocurrió prácticamente con la Secretaría de Marina. Por su parte, la Policía Federal (Secretaría de Seguridad Pública federal) incrementó seis veces su presupuesto entre el primero y el tercer periodo de gobierno, lo que no podemos comparar con el cuarto ya que dicha Secretaría fue absorbida por la de Gobernación. Lo que es importante destacar es que, en todos los casos, durante los cuatro últimos sexenios, los organismos de inteligencia (CISEN) y de procuración de justicia (PGR) recibieron la menor proporción de los recursos destinados a la seguridad y la defensa, lo que claramente refleja que la política de combate a la delincuencia se orientó cada vez más hacia el uso de la fuerza en lugar de haber fortalecido a las instituciones de procuración de justicia e inteligencia.

Como se refleja en los presupuestos asignados, es necesario hacer notar el desacierto que significó por parte del gobierno del Presidente Calderón el confundir la seguridad pública con la seguridad nacional, lo que explica que, la mayor parte de los recursos para la seguridad se hubieran canalizado hacia el Ejército, institución que, bajo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como cometido defender al país frente a las amenazas provenientes del exterior, pero carece de facultades para ejercer labores de contención de la delincuencia que corresponden a las policías tanto federal como a las locales. Es decir, alegando la incompetencia, la fragilidad e incluso la manera como los cuerpos de policía han sido en muchos casos penetrados por grupos delictivos, el gobierno del presidente Calderón decidió utilizar a militares y marinos en labores de seguridad, particularmente en los operativos que lanzó para combatir a grupos delictivos y que han continuado durante el gobierno del presidente Peña Nieto. Estos operativos han sido los responsables de la mayor parte de los abusos, la tortura, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias y las ejecuciones extrajudiciales que han tenido lugar en México durante el periodo 2008-2017, como veremos en el inciso correspondiente a la crisis de derechos humanos.

Debido a la intervención de las Fuerzas Armadas por fuera del marco legal, en 2016, el Ejecutivo envió al Congreso la Iniciativa de Ley de Seguridad Interior que tiene por objeto otorgar facultades al Ejército y la Marina para que puedan intervenir, -como lo hacen *de facto*-, en tareas relacionadas con la seguridad pública. Esta Ley generó una fuerte controversia tanto en organismos nacionales como internacionales de Derechos Humanos que alegaron su inconstitucionalidad, por lo que el Ejecutivo resolvió suspender su ejecución hasta que la Suprema Corte de Justicia se pronuncie sobre los diferentes recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron, lo que no ha ocurrido hasta junio de 2018.

Es importante destacar que la cuantiosa inversión de recursos públicos canalizados a las políticas de combate a la criminalidad no ha logrado disminuir la incidencia delictiva. Los informes que rinde la Auditoría Superior de la Federación destacan la desproporción entre los recursos invertidos en seguridad y los resultados alcanzados. Uno de estos informes señala que, durante la

administración del presidente Felipe Calderón, el gasto público en seguridad se incrementó siete veces en comparación con el sexenio anterior y, “sin embargo, no existen resultados evidentes del impacto real que han tenido estos recursos en materia de seguridad y justicia penal” (México Evalúa, 2011:4). Aún más, el informe de la Auditoría apunta que el gasto de 197 mil millones de pesos en seguridad pública para 2010 representó prácticamente la misma cantidad (93%) que el gasto dirigido a educación pública y superó la cantidad asignada a los ramos de salud y desarrollo social. Y agrega que, a pesar de que la Secretaría de Seguridad Pública obtuvo un incremento de 71% en promedio anual en su presupuesto durante el periodo 2006-2009, los delitos más sensibles para la sociedad no disminuyeron durante el mismo periodo, siendo el secuestro el que obtuvo un mayor incremento (83%), seguido por los homicidios dolosos (34%) y el robo con violencia (31%) (México Evalúa, 2011:18).

De hecho, al final del gobierno del presidente Calderón, tan sólo la Secretaría de Seguridad Pública federal había cuadruplicado su presupuesto y triplicado su personal respecto al primer año del mismo gobierno. Dicha Secretaría realizó también fuertes inversiones en infraestructura tecnológica e inteligencia cuyos resultados no se vieron reflejados en una reducción de las conductas delictivas o de la violencia, ni tampoco hubo un incremento en la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos. Baste señalar que todas las encuestas continúan reportando altos niveles de violencia, de criminalidad y muy bajos niveles de confianza en las instituciones. Así, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización del INEGI de 2013, reporta que la percepción de inseguridad se incrementó en 5.7% entre 2011 y 2012 lo que significa que 7.6 millones de ciudadanos se sintieron más inseguros en 2012 con respecto al año anterior.

Por su parte, la Onceava Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México, reportó que, al concluir la administración del presidente Calderón, 55% de la población consideró que su estrategia de seguridad fue un fracaso. Si al inicio del sexenio 84% de la población consideró que era adecuado el uso del Ejército para combatir el crimen organizado, al final 69% lo seguían considerando de esa manera, pero 54% consideraba que la guerra contra el narcotráfico la había ganado el crimen organizado y sólo 18% pensaba que la había ganado el gobierno.<sup>13</sup>

En el mismo sentido, los Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial muestran que, de 2002 a 2012, la percepción en México del Estado de derecho empeoró, mientras que en la mayoría de los estados de la región se mantuvo constante o mejoró (Gerson, 2015:8).

Por lo que se refiere al gobierno del presidente Peña Nieto, los datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, (INEGI, 2016b), muestran que, en 2015, 67.7% de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro, resultado que no representa ningún cambio respecto a la de diciembre de 2014. Tampoco hubo cambio significativo alguno en la expectativa de mejora de las condiciones de seguridad para los 12 meses siguientes.

También la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2015), reporta que en 2014 se registraron al menos 600 mil delitos más en ese año que en 2013. Del total de los delitos del fuero común registrados durante 2014, que fue de 33.7 millones, el

---

<sup>13</sup> Narcotráfico: Fracaso del plan anticrimen, *Reforma*, 22 de noviembre de 2012.



delito más reportado fue el robo o asalto en la calle o en el transporte, con 28.6%, seguido por la extorsión, con 23.6%, y el robo total o parcial de vehículo con 11.7%.

Con base en los datos que arrojó esta Encuesta, así como la de 2015 en la que volvió a reportarse un incremento en la incidencia delictiva, Eduardo Guerrero destaca la inconsistencia entre las cifras oficiales que proporciona el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, -que se basan en los delitos denunciados a las procuradurías-, y las que reportan distintas encuestas a los ciudadanos, entre ellas la ENVIPE, ya que éstas últimas también miden la cifra oculta, es decir, la de los delitos que no son denunciados. De ahí que el autor concluya que, en el gobierno del presidente Peña Nieto, se observa un claro incremento de la incidencia delictiva ya que las encuestas constituyen un indicador más riguroso que el de las cifras que proporcionan las procuradurías y fiscalías, pues éstas últimas son sujetas de manipulación por diversos motivos tanto políticos como presupuestales. Ello con la excepción del delito de secuestro que en ambas fuentes aparece en el periodo 2013-2015 con una tendencia hacia la baja (Guerrero, 2016:43).

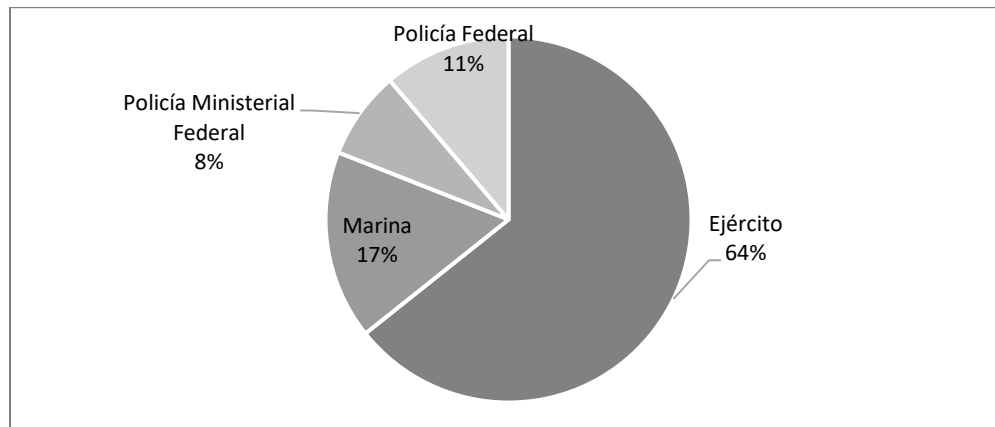
Otros cambios que el mismo autor hace notar para el periodo de gobierno 2012-2018 en relación con el anterior, es el desplazamiento que se observa de la violencia desde los estados del norte de la República hacia los del centro y sur. Ello, señala, como consecuencia del descabezamiento de los carteles y el desplazamiento de sus mandos medios a otros estados como Morelos, Estado de México, Jalisco, Colima, Guanajuato, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí y Zacatecas. En estas entidades han construido mafias locales dedicadas principalmente a la extorsión que actúan en alianza o complicidad con las policías locales. Así, apunta, mientras que el número de carteles no ha variado significativamente pues pasaron de nueve en 2013 a ocho en 2015, *Lantia Consultores* ha logrado registrar 202 células mafiosas de carácter local que, aunque tienden a ser más pequeñas que los carteles, desafortunadamente han mostrado ser más violentas (Guerrero, 2016:42-43).

### ***C. Estado de las Fuerzas de Seguridad y Defensa***

Ciertamente que haber incrementado el presupuesto asignado a las instituciones de seguridad y defensa durante el periodo que hemos venido analizando, implicó también un incremento importante en la cantidad de personal dedicado a estas tareas. Como iremos mostrando, ello no se tradujo en un mejor desempeño de las instituciones de seguridad y defensa o en una mayor eficacia en las tareas que se les encomendaron.

La gráfica siguiente muestra el número y la distribución del personal federal asignado a labores de seguridad y defensa en 2017. Como se observa, la mayor proporción corresponde a la del personal del Ejército (64%) seguido por el de la Marina (17%) mientras que el tercer lugar lo ocupa la Policía Federal (11%) y la proporción más pequeña corresponde a la policía encargada de investigar los delitos federales (8%). Esto revela con toda claridad la poca importancia que se asigna a la persecución de los delitos por la vía jurisdiccional en contraste con el apoyo que se da a la reacción mediante el uso de la fuerza. Es preciso tener presente que la gráfica representa sólo a las autoridades de seguridad del nivel federal, ya que a nivel local y estatal existe un total de 1,800 corporaciones de policía que en conjunto cuentan, en 2017, con un total de alrededor de 450 mil elementos.

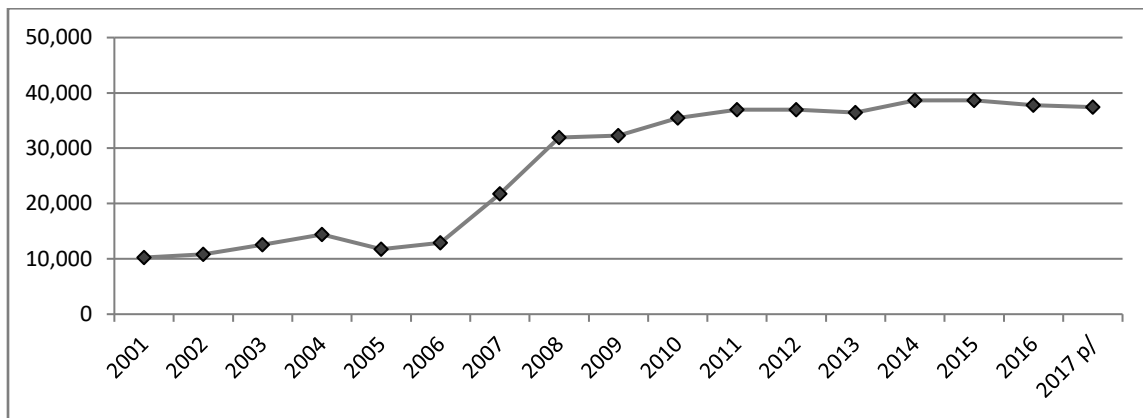
**Gráfica 5: Fuerzas federales de seguridad y defensa, 2017**



Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Enrique Peña Nieto, 2017

La próxima gráfica muestra el crecimiento en número de elementos que tuvo la Policía Federal particularmente entre 2001 y 2012, y luego el estancamiento que ha tenido durante el periodo de 2012 a 2017.

**Gráfica 6: Elementos de la Policía Federal, 2001-2017**



Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, 2017, *Anexo Estadístico*.

También con respecto a la Policía Federal, el informe de la Auditoría Superior de la Federación<sup>14</sup> señala que, no obstante que multiplicó por cuatro el número de elementos que tenía entre 2001 y 2014, los logros de los operativos efectuados en entidades con mayor presencia del crimen organizado fueron poco significativos y no modificaron de manera substancial las condiciones de inseguridad que prevalecen en ellas.

<sup>14</sup> Informes de la Auditoría Superior de la Federación, 2014-2016, [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)

De la misma manera, llama la atención la cantidad de recursos empleados y el despliegue de fuerzas utilizado para detener a un gran número de personas que finalmente no llegaron a ser procesadas ni sentenciadas. Así, por ejemplo, mientras que el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Calderón<sup>15</sup> dio cuenta de que durante el periodo de enero de 2007 a junio de 2010 se detuvo a 113 mil personas presuntamente vinculadas con el narcotráfico, al mismo tiempo destacó que los juzgados federales sólo dictaron 735 sentencias de última instancia por delitos vinculados con la delincuencia organizada.

Por su parte, la Procuraduría General de la República indicó que, de diciembre de 2006 a junio de 2011, fueron capturados un total 3,226 presuntos responsables por el delito de delincuencia organizada de los que finalmente sólo fueron presentadas 1,186 personas, es decir, el 37%.<sup>16</sup> Asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública informó que sólo 3% de las personas detenidas durante la administración del presidente Calderón por la Policía Federal, están vinculadas con grupos del crimen organizado que operan en el país ya que el resto serían “infractores aislados”.<sup>17</sup>

Como hemos dicho, el incremento en los recursos asignados y en el estado de fuerza no se han traducido en una mayor eficacia para contener la crisis de inseguridad que afecta al país. Un factor importante ha sido la incapacidad para transformar en profundidad a las instituciones de policía que padecen múltiples deficiencias entre las que destaca su escasa autonomía de las autoridades en turno y el estar orientadas más hacia el servicio de éstas últimas que a proteger a los ciudadanos y sus derechos. Casi la totalidad de las instituciones de policía cuenta con elementos con muy bajos niveles de educación y profesionalización, con bajos salarios, con normas poco claras o que no se aplican y con altos niveles de incertidumbre, de abusos y de corrupción. Siendo así, no es de extrañar que la policía cuente con muy bajos niveles de confianza por parte de los ciudadanos ya que, como reportan distintas encuestas, 90% de los mexicanos piensa que la policía es corrupta (IEP, 2015).

Aún en el caso de la Policía Federal, que cuenta con mayores recursos técnicos y operativos, así como con los niveles más altos de profesionalización y mejores condiciones salariales, se han reportado casos de policías involucrados en secuestros, extorsión, robo, detención arbitraria y desapariciones forzadas. Por lo menos, 1,734 policías federales fueron dados de baja por estas conductas durante el gobierno del presidente Calderón mientras que 1,252 recibieron sanciones de suspensión que van desde 3 días hasta un año por faltas administrativas y actos de corrupción. Por su parte, en sus informes anuales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó que, mientras en 2006 recibió 146 quejas en contra de la Policía Federal por presuntas violaciones a los derechos humanos, para 2008 el número de quejas se duplicó (284 quejas) y volvió a duplicarse dos años después ya que en 2010 este órgano recibió 595 quejas y 802 para 2012.<sup>18</sup> Este incremento en las violaciones de derechos humanos es consecuencia de la participación de un número creciente de policías federales en los operativos en contra del crimen organizado y de la ampliación que ello

---

<sup>15</sup> Cuarto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, [https://www.researchgate.net/publication/47329821\\_Cuarto\\_Informe\\_de\\_Gobierno\\_de\\_Felipe\\_Calderon\\_Hinojosa\\_anexo\\_estadistico\\_F\\_Calderon\\_Hinojosa](https://www.researchgate.net/publication/47329821_Cuarto_Informe_de_Gobierno_de_Felipe_Calderon_Hinojosa_anexo_estadistico_F_Calderon_Hinojosa)

<sup>16</sup> *Reforma*, 07/11/2011.

<sup>17</sup> *Crónica*, 16/01/2012.

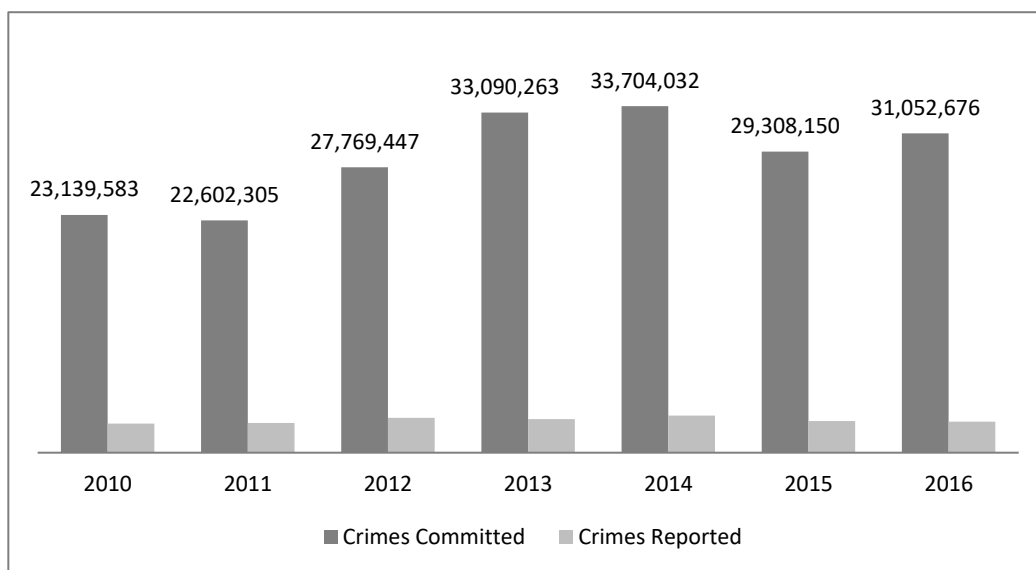
<sup>18</sup> *Reforma*, 12 de julio de 2013.

implicó *de facto* en sus atribuciones para perseguir e investigar delitos, como también ocurrió al Ejército y la Marina.

#### **D. La cifra negra**

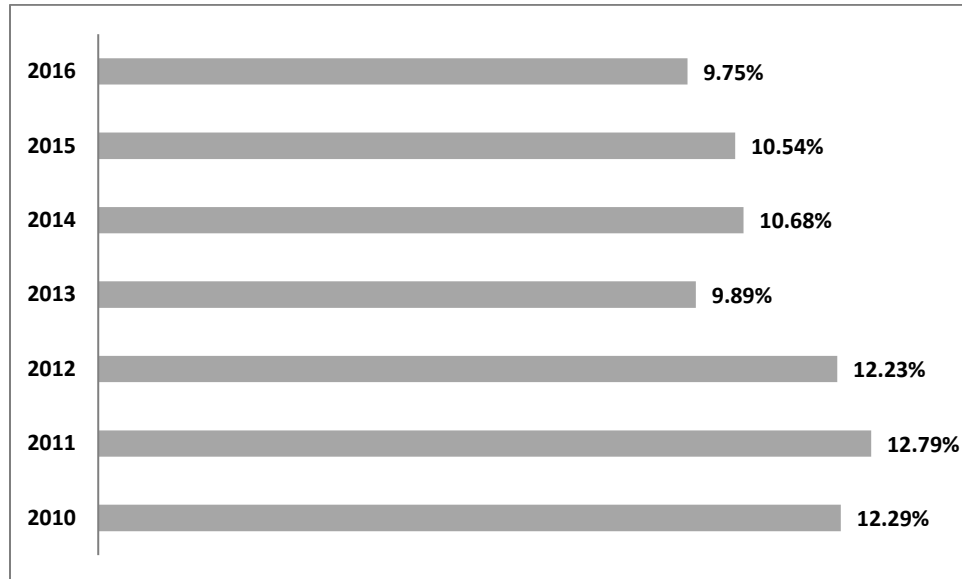
Uno de los elementos más preocupantes de la crisis de seguridad que enfrenta México, es la enorme brecha que existe entre los delitos que son cometidos y los muy pocos que son denunciados, investigados y, en su caso, sancionados. La impunidad se convierte, así, en otro factor más que incentiva la delincuencia pues es claro que las probabilidades de ser sancionado al cometer un delito son realmente muy remotas, como se aprecia en las gráficas siguientes.

**Gráfica 7: Número de delitos ocurridos vs denunciados en México, 2010-2016**



Fuente: Elaborado por el autor con base en Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, encuestas de 2011 a 2017.

**Gráfica 8: Porcentaje de delitos denunciados en México, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, INEGI, encuestas de 2011 a 2017.

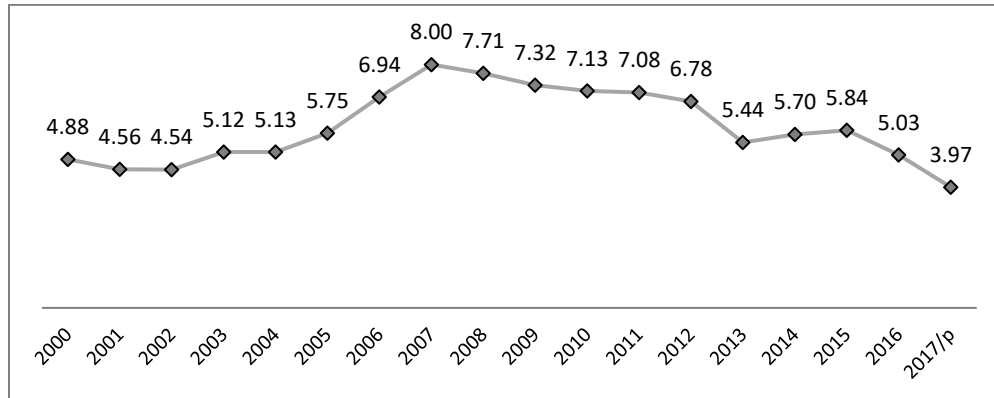
Como se aprecia en la gráfica anterior, el primer obstáculo que existe es que la gran mayoría de los delitos ni siquiera son denunciados ante las autoridades e incluso la cifra negra ha ido creciendo año con año hasta representar el 90% de los delitos que se cometen. Es decir, 9 de cada 10 delitos no son hechos del conocimiento de las autoridades lo que, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, se debe, principalmente, a que las víctimas lo consideran una pérdida de tiempo o bien a que no tienen confianza en el Ministerio Público (ENVIPE, 2011-2017).

Para poner esta cifra de no denuncia en el contexto internacional, como señala Gerson, habría que tomar en cuenta que, en 2013, de acuerdo con datos oficiales de cada país, en Estados Unidos fueron denunciados 46% de los delitos, en Inglaterra 41% y en Chile 44%, lo que permite poner en perspectiva los datos que arrojan las encuestas que señalan que en México no se denuncian el 90% de los delitos (Gerson, 2015:8).

De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* 2017, el 93.6% de los delitos no fueron denunciados mientras que, entre los que sí se denunciaron, se inició una carpeta de investigación en el 6.4% y sólo el 1.2% fueron sancionados.

Aunque las cifras varían ligeramente de una fuente a otra, en la gráfica siguiente puede apreciarse que la proporción de los delitos que alcanzan a ser investigados es muy baja y prácticamente no se ha modificado durante los últimos 17 años, lo que indica un desempeño muy pobre por parte de las Procuradurías de Justicia o Fiscalías. Cabe señalar que esta situación no ha logrado revertirse a pesar de la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio durante el periodo 2008-2016.

**Gráfica 9: Porcentaje de delitos investigados en México, 2000-2017**

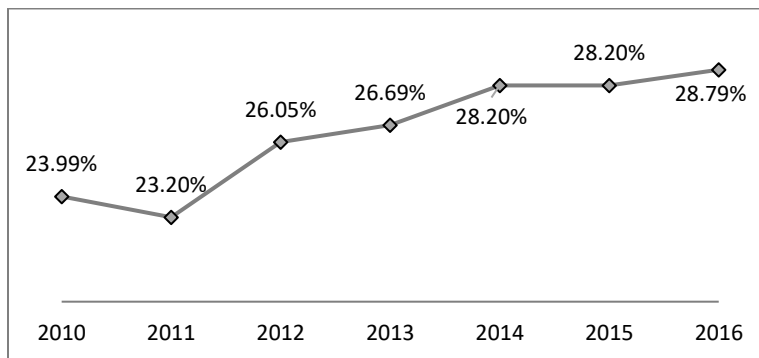


Fuente: Elaborado por el autor con base en los Informes de Gobierno, 2000- 2016 y con datos preliminares hasta el mes de julio para 2017.

### E. Incidencia delictiva

Como se observa en la gráfica siguiente, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, durante el periodo 2010-2016 el porcentaje de personas que reportan haber sido víctimas de algún delito, se ha incrementado.

**Gráfica 10: Porcentaje de la población víctima de delitos en México 2010-2016**

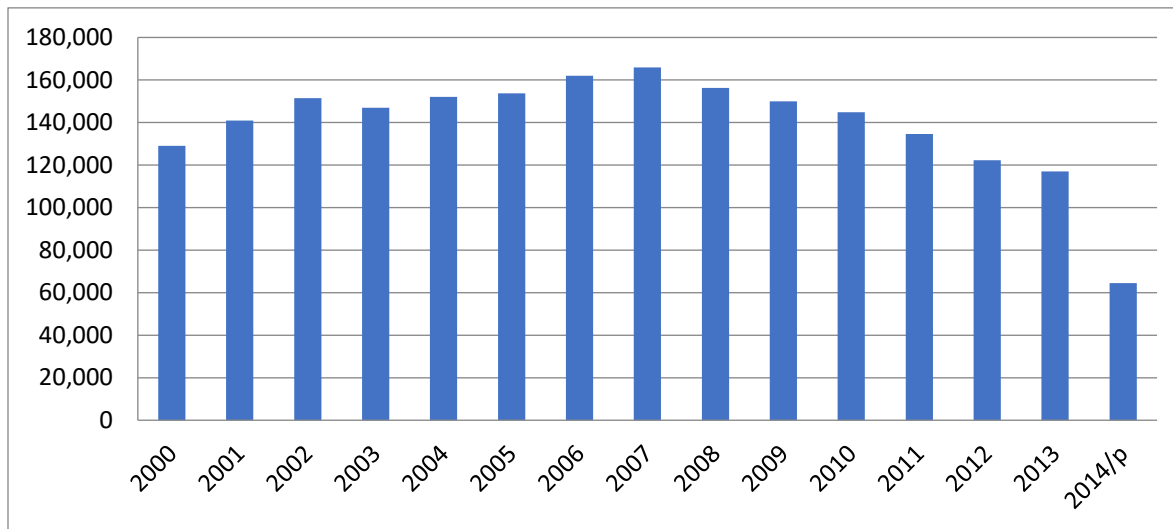


Fuente: *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, INEGI, encuestas del periodo 2011 - 2017.

Si bien algunos delitos, como el robo simple, disminuyeron su incidencia en el periodo 2008-2014, esta tendencia volvió a revertirse a partir de 2015 además de que otros delitos violentos continuaron incrementándose. Por ejemplo, el robo con violencia se incrementó en 12% tan sólo entre 2016 y 2017.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Para un análisis más detallado del incremento de los delitos de alto impacto durante 2017, puede consultarse el Informe del Observatorio Nacional Ciudadano: [onc.org.mx/informe2017.pdf](http://onc.org.mx/informe2017.pdf)

**Gráfica 11: Posibles hechos delictivos denunciados contra la propiedad, 2000-2014**

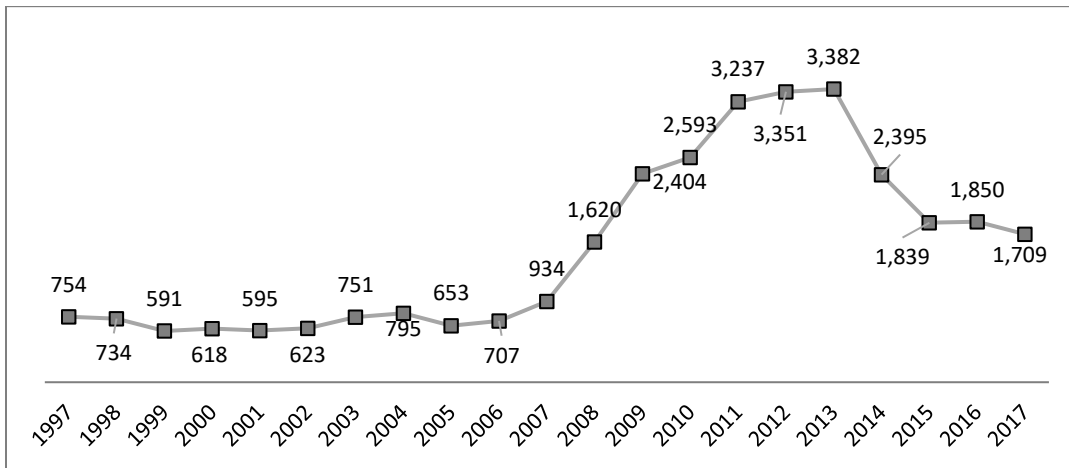


Fuente: Elaboración propia con base Anexo Estadístico del *Segundo Informe de Gobierno*, 2014. Para este último año las cifras son preliminares hasta el mes de julio.

Para el Índice de Paz, la cifra negra de delitos con violencia y otras actividades criminales son un problema serio en México. El IEP estima, por ejemplo, que las violaciones se denuncian en sólo 8% de los casos y los asaltos en sólo 23% de los casos. Por otro lado, los datos obtenidos mediante encuestas en relación con delitos de la delincuencia organizada revelan tendencias contradictorias, con percepciones de que la actividad de pandillas baja, pero las experiencias de extorsión, secuestros y fraude aumentan (IEP, 2015:5).

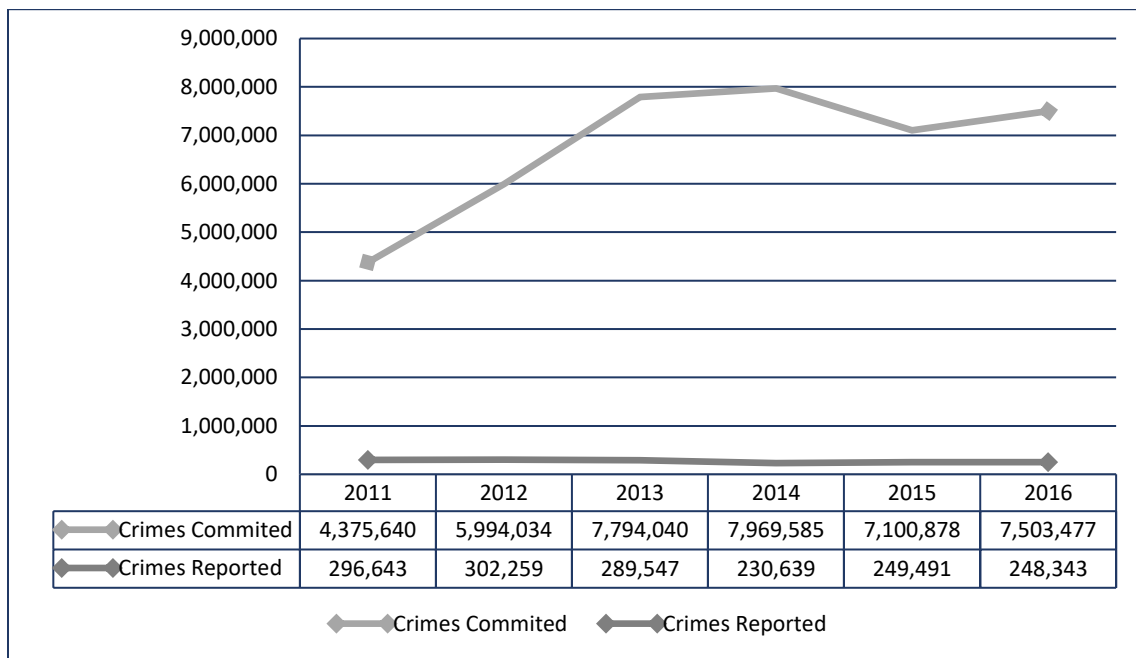
Las dos gráficas siguientes muestran la incidencia del secuestro y la extorsión, delitos que se incrementaron durante el periodo 2008 – 2013 y, si bien el secuestro se redujo en el periodo 2014 – 2015, la extorsión continuó en ascenso. De acuerdo con la ENVIPE 2017, después del robo, la extorsión es el segundo delito más reportado y representa el 24% de los delitos, aunque sólo se denuncia el 2% de los casos.

**Gráfica 12: Incidencia del secuestro en México, 1997-2017**



Fuentes: *Radiografía del secuestro 2013-Tendencias al 2014*, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C.; e *Informe Mensual del Secuestro, diciembre 2017*, Asociación Alto al Secuestro.

**Gráfica 13: Delito de Extorsión en México, 2011-2016**



Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2011-2017.

Por su parte, el Índice de Paz México señala que los crímenes de la delincuencia organizada (extorsión, secuestro y delitos contra la salud) se incrementaron en 73% durante el periodo 2003 – 2013 mientras que el tráfico de armas se triplicó y 90% de las extorsiones no fueron denunciadas (IEP, 2015).



## ***F. Sistema Penitenciario***

México contaba, a inicios de 2015, con una población penitenciaria total de 252 mil internos: 95% hombres y 5% mujeres. Para mediados de 2017 la población penitenciaria había descendido a 209,700 internos, principalmente como resultado de la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio. Del total de personas en prisión en 2017, 38% se hallan en proceso mientras que el resto (62%) ha obtenido una condena; sin embargo, se estima que más de la tercera parte de las personas sujetas a prisión preventiva podría estar llevando su proceso en libertad.<sup>20</sup>

Existen en el país un total de 392 centros penitenciarios; 370 de ellos son cárceles estatales y 22 son centros federales. Es importante hacer notar que la gran mayoría de las personas que se encuentran en prisión en México ha cometido delitos menores; incluso se estima que 59% de los recursos del sistema penal se destinan a investigar, procesar y sancionar delitos menores.<sup>21</sup>

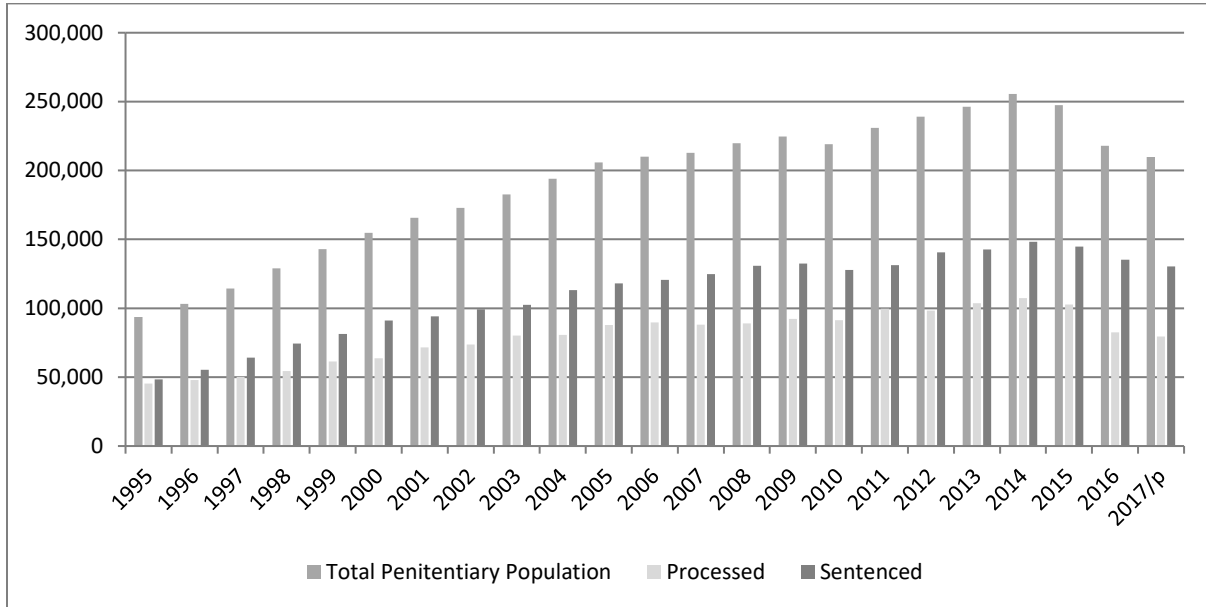
La gráfica siguiente muestra la evolución de la población penitenciaria durante el periodo de 1995 a 2017.

---

<sup>20</sup> Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria*, 2017, <https://docplayer.es/60411610-Cuaderno-mensual-de-informacion-estadistica-penitenciaria-nacional.html>

<sup>21</sup> Véanse las cuatro encuestas a internos de los centros penitenciarios del Distrito Federal y el Estado de México que entre 2003 y 2013 ha publicado el CIDE, así como la encuesta que también publicó sobre los centros federales: Marcelo Bergman, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete (2003) *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, CIDE; M. Bergman, E. Azaola y A.L. Magaloni (2006) *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE; Azaola, E. y M. Bergman (2009) *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el estado de México*, CIDE; Pérez Correa, Catalina y E. Azaola (2012) *Resultados de la Primera Encuesta a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, CIDE; Bergman, M., Fondevila, G. Vilalta, C. y E. Azaola (2014) *Delito y cárcel en México. Deterioro social y desempeño institucional*, CIDE.

**Gráfica 14: Población Penitenciaria total y por Procesados/Sentenciados 1995-2017**



Fuente: *Primer Informe de Gobierno, 2013 y Segundo Informe de Gobierno, 2014, Anexos Estadísticos.*  
p/ datos preliminares para 2017 hasta el mes de junio.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que supervisa y periódicamente rinde informes sobre la situación de los centros penitenciarios en el país, ha denunciado de manera sistemática las graves violaciones a derechos humanos que ocurren cotidianamente en estas instituciones. Entre las más graves, se encuentran: el autogobierno –que existe en 65% de las cárceles del país-, el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones, la insuficiente cantidad y la deplorable calidad del agua y los alimentos, la falta de atención médica y de medicinas, los cobros indebidos a internos y a sus familiares, la falta de actividades educativas y laborales y, en los centros de alta seguridad, la incomunicación, los traslados y el aislamiento injustificados.<sup>22</sup> Todo ello hace que las fugas, los motines, las riñas, el consumo de drogas, los homicidios y los suicidios tengan una alta incidencia en las prisiones mexicanas. Baste señalar que, durante el periodo de 2010 a 2014, la CNDH reportó un incremento de 25% en las quejas que por presuntas violaciones a los derechos humanos recibió en contra del órgano encargado de la administración de los centros penitenciarios federales.<sup>23</sup>

Es preciso tomar en cuenta que, mientras no se enfrente de manera adecuada la severa problemática de nuestras prisiones, difícilmente podrán obtenerse mejores resultados en las políticas de combate a la criminalidad. Entre los asuntos pendientes, cabe destacar: la necesidad de reducir el uso excesivo, y en ocasiones desproporcionado, de la pena de prisión; diseñar los sistemas de sanciones alternativas a la prisión y reducir el abuso de la prisión preventiva que mantiene sobrepobladas a nuestras cárceles y propicia que quienes ingresan por delitos menores, terminen arraigándose en

<sup>22</sup> Véanse los Informes Especiales y las Recomendaciones sobre los centros de reclusión: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

<sup>23</sup> Véanse los Informes Anuales de la CNDH durante el periodo 2010-2017, [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

una carrera delictiva. Asimismo, es necesario dignificar y mejorar la calidad de vida de los internos, así como darle un rumbo claro y mejorar las condiciones de trabajo del personal penitenciario.

Por otra parte, hace falta también revisar cuidadosamente la manera como se invierten los recursos públicos en el ámbito penitenciario, ya que durante los últimos años se han erogado cuantiosos recursos para construir y administrar prisiones en asociación con empresas privadas, sin que se hubiera hecho un análisis que previamente estableciera las prioridades y sin que dichos contratos se hallen sujetos al control, la transparencia y a la evaluación de sus resultados. Baste señalar como ejemplo que, mientras el presupuesto para los centros federales de readaptación social se incrementó en 60% entre 2012 y 2015, la población de dichos centros sólo creció 24%. Así mismo que, mientras el costo que el Estado paga por cada interno al día en los centros penitenciarios estatales es de 180 pesos, en los centros federales es de 2,200 pesos, una diferencia de más de diez veces.<sup>24</sup> Es cierto que, en este último caso, se trata de los recursos que las compañías privadas reciben de manos del Estado durante veinte años tanto por la construcción como por la administración de los nuevos centros penitenciarios federales. Sin embargo, uno no puede dejar de preguntarse si en lugar de transferir estos cuantiosos recursos a las compañías privadas, no habría sido mejor invertirlos en crear un sólido sistema nacional penitenciario con mejores condiciones tanto para el personal como para la totalidad de los internos, en lugar de haberlos invertido en costosas instalaciones que benefician –si es que lo hacen-, a sólo el 10% de la población penitenciaria.

## **La Crisis en Derechos Humanos**

En esta sección nos referiremos a los principales indicadores que muestran la existencia de un deterioro grave de los derechos humanos en México durante la última década, entre ellos: las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la tortura, las detenciones arbitrarias y los desplazamientos, así como los diversos señalamientos formulados por organismos nacionales e internacionales en torno a esta situación.

México cuenta con uno de los sistemas públicos de defensa de los derechos humanos más completo y costoso del mundo. Además de una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cada estado de la República cuenta con una Comisión Estatal de Derechos Humanos y, aunque son órganos financiados con recursos públicos, no son instituciones gubernamentales y, en teoría, gozan de autonomía técnica, aunque, en los hechos, raramente ejercen esta autonomía o cuestionan a fondo las políticas del Estado que han tenido como consecuencia un incremento notable en la violación de derechos humanos durante el periodo 2008-2017.

Por ejemplo, durante 2013, las comisiones de derechos humanos de todas las entidades federativas recibieron un total de 87,514 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos. Para 2014 la cifra se incrementó a 115,291 quejas. El motivo principal de queja fue la detención arbitraria que, para el periodo 2013-2014, sumó un total de 14,153 quejas de detenciones que

---

<sup>24</sup> Dado que sobre este tema no existe información pública disponible, los datos provienen, tanto de los informes que ha rendido la Auditoría Superior de la Federación, así como de numerosas notas de prensa, entre las más recientes: Víctor Fuentes, Abre con atraso penal femenil, *Reforma*, 16/12/2015, y Carlos Loret de Mola, Las cárceles nos cuestan 50 por ciento más... ¡y se fugan!, *El Universal*, 22/12/2015.

presuntamente se realizaron desconociendo el marco jurídico vigente y, en muchos casos, haciendo un uso ilegítimo de la fuerza.<sup>25</sup>

Por otro lado, México se halla también sujeto a la vigilancia y supervisión por parte de los organismos internacionales de derechos humanos ya que, hasta 2012, había firmado 181 tratados de derechos humanos de los cuales 21 son regionales y forman parte del llamado Sistema Interamericano, y 160 son mundiales por lo que corresponden al Sistema Universal. De este conjunto, 73 de los tratados son vinculantes y 108 no vinculantes.<sup>26</sup> Sin embargo, particularmente durante el periodo 2014-2015 y a raíz de los casos de graves violaciones que han tenido lugar durante este periodo, el Estado Mexicano ha objetado de manera sistemática la vigilancia y la supervisión por parte de estos organismos internacionales y ha rechazado los informes que han elaborado, bajo el argumento de que desconocen la realidad nacional o no tomaron en cuenta los elementos que el Estado les ha proporcionado.

Así, por ejemplo, al terminar su visita a nuestro país en octubre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, reprochó la intolerancia del Gobierno Mexicano frente a la crítica internacional y señaló que “hay un amplio consenso nacional, regional e internacional sobre la gravedad de la situación de los derechos humanos en México” y agregó que, el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, “es un microcosmos de problemas crónicos que subyacen a la implacable ola de violaciones de derechos humanos que está teniendo lugar a lo largo de México”.<sup>27</sup>

De manera similar, el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, Christof Heyenes, en el Informe sobre su visita realizada a nuestro país en 2013, señaló: “el derecho a la vida es violado a grados intolerables en México y el cambio de discurso gubernamental en el presente sexenio en el sentido de hablar menos de la violencia, no cambia esta realidad”. Hizo también un llamado para que “las tareas de seguridad pública sean realizadas por autoridades civiles que cuenten con directrices claras sobre el uso de la fuerza”. Asimismo, recomendó “tomar todas las medidas necesarias para evitar que las autoridades alteren las escenas delictivas y garantizar que las autoridades que obstruyan las investigaciones rindan cuentas de ello”.<sup>28</sup>

También el Informe del Departamento de Estado norteamericano, de junio de 2015, advirtió que “en México persisten serios problemas en materia de derechos humanos en los que están involucrados elementos de seguridad que incluye tanto a policías como a fuerzas armadas”. Entre los abusos más graves, destacó las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y las desapariciones forzadas. Agregó que “la impunidad en violaciones a Derechos Humanos persiste como un problema a lo largo del país, con tasas extremadamente bajas o inexistentes de enjuiciamientos para todo tipo de crímenes”.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Estadísticas a propósito del día internacional de los derechos humanos, INEGI, 8 de diciembre, 2015.

<sup>26</sup> Los pactos y tratados de los que México forma parte pueden consultarse en: <http://www.cedhnl.org.mx/SECCIONES/transparencia/marcolegal/pactos.html>

<sup>27</sup> Silvia Garduño y Diana Baptista, “Encuentra intolerante la ONU al Gobierno”, en: *Reforma*, 8/10/2015.

<sup>28</sup> El Informe del Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias puede consultarse en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

<sup>29</sup> J. Díaz Briseño, “Exhibe Estados Unidos abusos a los derechos humanos en México”, en: *Reforma*, 4/03/2017, p.3.

En efecto, uno de los resultados más dolorosos y preocupantes de las políticas de seguridad emprendidas durante los últimos años en México, es el alto número de personas reportadas como desaparecidas sin que las autoridades hayan logrado investigar debidamente estos casos, hacer justicia y proporcionar una respuesta a sus familiares que, por años, continúan buscando a sus seres queridos. De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), entre 2007 y 2012 hubo un total de 14,003 personas desaparecidas y 10,848 más para el periodo entre 2013 y hasta marzo de 2015.<sup>30</sup> Sin embargo, para 2017 dicho Registro daba la cifra de un total de 37,435 personas reportadas como desaparecidas durante la última década.<sup>31</sup> Por su parte, la Secretaría de Gobernación ha precisado que, del total de personas desaparecidas, 72% son hombres y 28% mujeres, así como 27% del total, casi la tercera parte, son menores de edad.<sup>32</sup>

En 2015 el Gobierno Mexicano reconocía que, en materia de desaparición forzada de personas, tenía pendiente: a) elaborar el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas; b) crear grupos especializados para la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas en las instancias de procuración de justicia; c) crear protocolos de búsqueda de personas desaparecidas; d) crear un Sistema Nacional de Información Genética; e) reformar el Código Penal Federal para armonizar el tipo penal de desaparición forzada con los estándares internacionales; f) promulgar una Ley General en materia de Desaparición Forzada, y g) aceptar la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas. Finalmente, en noviembre de 2017, se promulgó la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas*, como resultado de la cual se creó el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas.<sup>33</sup>

Si, por un lado, existe un importante número de personas desaparecidas, por el otro, también existe un número de personas que fueron sepultadas sin haber sido identificadas. El diario Milenio encontró que, durante los primeros meses de 2012, los cementerios del país decían tener un total de alrededor de 24 mil cuerpos no identificados que habían sido sepultados en años recientes.

Pero también se han encontrado cuerpos en fosas clandestinas. Tan sólo en 16 estados de la República, se reportó que, entre 2006 y 2015 se han encontrado 601 cuerpos en 174 fosas clandestinas. 80% de estos cuerpos no han sido identificados.<sup>34</sup>

Otro problema que ha surgido como consecuencia de la crisis de seguridad y de violación a derechos humanos que ha experimentado México, es el desplazamiento forzado de poblaciones tanto al interior como hacia el exterior del país. Aunque no existen números definitivos, por lo que se refiere al desplazamiento interno el Internal Displacement Monitoring Centre, en su reporte

---

<sup>30</sup> José A. Guevara y Lucía G. Chávez (2015), Propuestas para una Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, en: *Dfensor*, CDHDF, Septiembre, p.p 5-9.

<sup>31</sup> <https://mx.blastingnews.com/politica/2018/06/las-personas-desaparecidas-en-mexico-han-aumentado-un-40-en-4-anos-002616779.html> Consultado en mayo de 2018.

<sup>32</sup> *El Universal*, 3/09/2015 y 21/01/2016.

<sup>33</sup> *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2017.* [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP\\_171117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf) Accessed May 2018.

<sup>34</sup> *El Universal*, 25 de marzo de 2015.

publicado en 2014 estimó que en México había 160 mil personas desplazadas por conflictos y 158,330 por desastres naturales.<sup>35</sup>

La tortura es otra de las violaciones recurrentes a derechos humanos en México que se ha visto agravada durante los últimos años como resultado de las políticas de seguridad. Durante el periodo de 2007 a 2012, la CNDH recibió un total de 16,318 quejas en contra de las Secretarías de Defensa, Marina y Seguridad Pública así como de la Procuraduría General de la República.<sup>36</sup> La mayoría de estas quejas fueron levantadas por tratos crueles, inhumanos o degradantes, irregularidades en cateos, detenciones arbitrarias y violaciones a derechos de los migrantes.<sup>37</sup> Asimismo, es preciso señalar que el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales hizo notar que, en el periodo entre 2006 y 2013, tres de cada cuatro Recomendaciones de la CNDH en relación con violaciones al derecho a la vida, se dirigieron a las Secretarías de Defensa y de Marina.

Hay que señalar que, si bien en el Informe de 2014 la Comisión reporta haber recibido poco menos de la mitad de las quejas que recibió contra la Secretaría de la Defensa Nacional en 2012 (642 contra 1,503), cabe decir que este número todavía representa casi el doble con respecto a las que recibió en 2007 (367). Por su parte, la Policía Federal recibió en 2014 una tercera parte menos de quejas que en 2012 (580 contra 802), aunque éstas representaron cuatro veces más respecto a las que recibió en 2007 (136). Cabe también destacar que, en conjunto, las autoridades federales que desempeñan labores de seguridad y justicia acumularon la mitad del total de las quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos que la CNDH recibió en 2014 (3,260 quejas de un total de 6,550).<sup>38</sup> Igualmente es importante destacar que, para el periodo 2013-2014, el conjunto de los organismos públicos de derechos humanos del país recibió un total de 6,215 quejas por tortura y/o tratos crueles, inhumanos y degradantes.<sup>39</sup>

Uno de los elementos que agrava la persistencia de la tortura es que tradicionalmente ha quedado impune ya que, por lo regular, quienes la cometen pertenecen a la misma institución que está a cargo de investigarla e iniciar los procedimientos. Baste señalar que, durante el periodo 2005-2013, sólo cinco personas habían sido sentenciadas por este delito a nivel federal, como lo señaló el Informe de 2014 del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura.<sup>40</sup> En dicho Informe el Relator también destacó que “toques eléctricos, asfixia, violaciones tumultuarias y presión psicológica son instrumentos cotidianos de las autoridades para obtener confesiones o para intimidar a periodistas o activistas sociales”. Cabe hacer notar que, desde que el Relator concluyó su visita en mayo de 2014, señaló que en nuestro país se ejerce la tortura de manera generalizada, especialmente en la investigación de casos de delincuencia organizada. También dejó asentada su preocupación por la tendencia a recurrir a la detención de personas en una primera instancia antes de investigar posibles delitos y derivar el caso a la justicia, práctica que, dijo, expone a los

---

<sup>35</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, 2014. *Global Overview, 2014. People internally displaced by conflict and violence*, IDMC, Ginebra.

<sup>36</sup> Anaya, Alejandro (2014). *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México, 2007-2012*, Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas, núm. 4, CIDE, Aguascalientes, México, pág. 13.

<sup>37</sup> *El Universal*, 23/12/2011 y *Crónica*, 30/11/2011.

<sup>38</sup> Los datos de 2013 provienen de Anaya, Op. Cit., y los de 2014 del Informe Anual de Actividades de la CNDH.

<sup>39</sup> Estadísticas a propósito del día internacional de los derechos humanos, INEGI, 8 de diciembre, 2015.

<sup>40</sup> Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, Juan E. Méndez, ONU, Asamblea General, A/HRC/28/68/Add.3

detenidos a malos tratos y a la tortura. Un dato que ilustra lo dicho por el Relator es que, durante el gobierno del presidente Calderón, fueron detenidas 620 mil personas en los llamados operativos contra el narcotráfico no obstante que 500 mil, el 80%, tuvieron que ser liberadas por falta de pruebas.

También los informes de Human Rights Watch destacan el incremento notable en las violaciones a los derechos humanos a partir de que se decidiera la participación del Ejército en las labores de combate al crimen organizado. El Informe de 2011 señala que, hasta mediados de 2010, se habían iniciado 3,671 investigaciones por violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército, mientras que sólo 29 militares habían sido sentenciados (HRW, 2011). Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señaló que, hasta 2010, había recibido 4,772 quejas por violaciones a derechos humanos en contra del Ejército y destacó que, tan sólo entre 2007 y 2009, las quejas se habían incrementado en un 400% al pasar de 376 a 1,644.

Entre los casos graves de violación a los derechos humanos que han tenido lugar durante el periodo 2014-2017, se encuentran: el de las 22 personas asesinadas en Tlatlaya, Estado de México; el de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, Guerrero; el de las 16 autodefensas asesinadas y 11 personas heridas en Apatzingán, Michoacán; el de 42 presuntos delincuentes abatidos en Tanhuato, Michoacán; el de los 7 jornaleros ejecutados en Calera, Zacatecas; el de un niño asesinado en medio de una balacera en Ostula, Michoacán; el de 5 jóvenes desaparecidos, en Tierra Blanca, Veracruz y el de 11 personas asesinadas y más de cien heridas en Nochixtlán, Oaxaca. Sin embargo, estos son sólo algunos de los muchos casos de violaciones graves que todavía quedan por esclarecer en el país y que, desafortunadamente, continúan ocurriendo mientras que las autoridades responsables, de manera sistemática, intentan ocultar o falsear las evidencias y evadir su responsabilidad.

Los datos que hemos mostrado en relación con la situación de los derechos humanos permiten corroborar que la violencia que hoy en día padecemos no puede solamente atribuirse a las actividades de grupos delictivos, sino que, al menos una parte de la responsabilidad recae también sobre las instituciones y las políticas gubernamentales que han intentado contenerlos, sobrepasando muchas veces los límites impuestos por la legalidad y violando los derechos de los ciudadanos.<sup>41</sup>

## **Conclusiones**

En este trabajo hemos intentado mostrar que, durante el periodo de 2008 a 2017, México ha experimentado un claro deterioro en sus niveles de seguridad que, si bien se había venido gestando desde tiempo atrás, se hace más visible a partir de que el gobierno del presidente Calderón decidiera emprender un combate frontal en contra del crimen organizado. Los esfuerzos por contener el incremento de los índices delictivos, y particularmente de la violencia, han puesto de manifiesto la fragilidad y la incompetencia de las instituciones del Estado que no han logrado fortalecerse y operar dentro de los márgenes de la legalidad, a pesar de los cuantiosos recursos con los que se les ha dotado. Asimismo, el Estado se ha mostrado incapaz de formular una política de

---

<sup>41</sup> Véase el Informe de Open Society: *Atrocidades innegables: Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>, Consultado Junio 2018.

seguridad que cuente con una visión más amplia, que vaya más allá de combatir al crimen organizado. Nos referimos a una visión de largo plazo y mejor articulada con las políticas sociales y económicas; una política que responda a las necesidades más urgentes de la población dentro de un marco de respeto a la legalidad y los derechos humanos.

Finalmente, nos parece importante destacar que el saldo que ha dejado la violencia delictiva, así como la provocada por las políticas que han intentado, de manera infructuosa, contenerla, es muy grave, tanto por el número como por el tipo de daños, las más de las veces irreparables, que han sufrido las víctimas directas e indirectas. Los daños que han sufrido los huérfanos, las viudas y otros familiares y allegados, apenas comienzan a ser visibilizados, mientras que las respuestas que han recibido por parte del Estado han sido insuficientes, inapropiadas, inexistentes o les han provocado nuevos daños. Las consecuencias de este cúmulo de desaciertos nos tocará padecerlas a todos por muchos años más.

## **Bibliografía**

Auditoría Superior de la Federación, *Informes 2014-2016*, en:  
[https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)

Azaola, E. (2012), La violencia de hoy, las violencias de siempre, en: *Revista Desacatos*, núm. 40, CIESAS, México D.F., p.p 13 - 32.

Azaola, E. y Bergman, M. (2009) *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México D.F.

Bagley, Bruce (2012), *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington DC.

Bergman, M., Azaola, E., Magaloni A.L. y Negrete L. (2003) *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, CIDE, México D.F.

Bergman, M., E. Azaola E. y Magaloni A.L. (2006) *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México D.F.

Bergman, M., Fondevila, G. Vilalta, C. y E. Azaola (2014) *Delito y cárcel en México. Deterioro social y desempeño institucional*, CIDE, México D.F.

CIDAC (2009), *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia, 2009*, Centro de Investigación para el Desarrollo, México D.F.

Escalante, Fernando, Eduardo Guerrero, Alejandro Hope, Denise Maerker, Ana Laura Magaloni, Héctor de Maulón, Natalia Mendoza, Guillermo Valdés, Joaquín Villalobos, (2011), “Nuestra Guerra: Una conversación” *Nexos*, noviembre, consulta en línea.



Gerson, Pedro (2015), “Impunidad: la desigualdad fundamental en México”, en: *Este País*, núm. 287, Marzo, p.p 7-9.

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México D.F.

Guerrero, Eduardo (2011), “La raíz de la violencia”, en: *Nexos*, junio, consulta en línea.

Guerrero, Eduardo (2012), “La estrategia fallida”, en: *Nexos*, núm. 420, diciembre, México D.F.

Guerrero, Eduardo (2016), “La inseguridad 2013-2015”, en: *Nexos*, núm., enero, México D.F., p.p 40-52.

Human Rights Watch (2011), *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico”*, HRW, Washington DC.

Human Rights Watch (2013), *Los desaparecidos en México*, HRW, Washington DC.

INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública*, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_09\\_7.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf)

INEGI, *Estadísticas de Mortalidad* (consulta para el periodo 2007-2016), [https://www.bing.com/search?q=estad% c3% adsticas+de+mortalidad+inegi&form=EDGEAR&q s=HS&cvid=937f5621cd1a49839cc357500edcce06&cc=MX&setlang=en-US](https://www.bing.com/search?q=estad%c3%adsticas+de+mortalidad+inegi&form=EDGEAR&q=s=HS&cvid=937f5621cd1a49839cc357500edcce06&cc=MX&setlang=en-US)

INEGI (2016a), *Estadísticas de Mortalidad*, [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral\\_d h](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_d h)

INEGI (2016b), *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/otros-estudios/item/906-inegi-encuesta-nacional-de-seguridad-publica-urbana-ensu>

Institute for Economics and Peace (2015), *Índice de Paz México 2015*, IEP, México D.F.

International Centre for Science in Drug Policy (2010), *Effect of Drug Law Enforcement on Drug-Related Violence: Evidence form a Scientific Review*, ICSDP, Vancouver, Canada.

Kleiman, Mark (2011), “Surgical Strikes in Drug Wars. Smart Policies for Both Sides of the Border”, en: *Foreign Affairs*, vol. 90, num. 5, September-October, p.p 89-101.

Krujit, Dirk (2011), *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2011.

Lozano, R., A. del Río, E. Azaola, R. Castro, F. Pamplona, M. Atrián y M. Híjar, *Coordinadores* (2006), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, Secretaría de Salud - PNUD, México.

Lozano, Rafael (2013), Violencia. Un problema de salud pública, en: *Revista México Social*, septiembre, México D.F., p.p 15-18.

México Evalúa (2009), *Indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México*, Evalúa, México D.F.

México Evalúa (2011), *El gasto en seguridad. Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación a la gestión y uso de recursos*, México Evalúa, México D.F.

México Evalúa (2011), *Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves*, México D.F.

Observatorio Nacional Ciudadano (2018), *Estadísticas*, <http://onc.org.mx/tag/estadisticas/>

Organización de las Naciones Unidas (2011), *El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México. Observaciones preliminares*, Ciudad de México, 31 de marzo de 2011.

Organización de los Estados Americanos (2011), *Informe sobre Seguridad en las Américas*, OEA, Washington DC.

Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (2017), *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria*, <https://docplayer.es/60411610-Cuaderno-mensual-de-informacion-estadistica-penitenciaria-nacional.html>

Pérez Correa, C. y Azaola, E. (2012) *Resultados de la Primera Encuesta a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, CIDE, México D.F.

PNUD (2013), *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Informe Regional de Desarrollo Humano*, PNUD, New York.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Tasas de Mortalidad por cada 100 mil habitantes, 2017*, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas072017.pdf>