



 CENTRAL CIUDADANO Y
CONSUMIDOR

Ayotzinapa: De la indignación a la acción cívica

4 reflexiones

Contenido

Hacia una comunidad de responsabilidades	3
Asunto de seguridad nacional.....	7
Repensar el pacto federal	15
Desde el extranjero: "Mexicanos al grito de..."	22

Publicación original: [Animal Político](#)

Hacia una comunidad de responsabilidades

Por: Bernardo Altamirano Rodríguez

@beraltamirano

Los terribles acontecimientos de Tlatlaya, Estado de México, y de Ayotzinapa, Guerrero, representan la peor crisis contemporánea en materia humanitaria que enfrenta México. En el primer caso, integrantes del Ejército Mexicano ejecutaron a 22 personas –calificados como “presuntos delincuentes”–, que nunca gozaron de las mínimas garantías del debido proceso, no solo para que sus acusadores tuvieran que probar su supuesta culpabilidad, sino para proteger ante todo su vida. En el segundo caso, derivado de un enfrentamiento entre policías y normalistas, pierden la vida 6 personas y resultan 43 desaparecidas por obra de las mismas fuerzas locales del orden, quienes aparentemente se encargaron de entregarlos a grupos del crimen organizado. La nota común de ambos casos que agrava esta historia de terror, es que se trata de representantes de las instancias que la sociedad misma ha depositado su mandato para proteger su vida, seguridad y patrimonio. Ni Dante se hubiera atrevido a imaginar a gobernantes que con un brazo exprimen a la sociedad con aumentos de impuestos para mantener y armar con esos recursos a agentes de seguridad que, con el otro brazo, desaparecen y ejecutan a los ciudadanos. El ogro deja de ser filantrópico y regresa a su naturaleza voraz y violenta.

La magnitud, escenas y testimonios de los hechos demuestran lo peor de la condición del ser humano, por lo que resulta imperativo enfrentarlo con lo mejor de nosotros mismos, nuestras libertades, solidaridad y amor. Esta crisis exige el mayor compromiso de cada uno a favor de la vida, la dignidad y nuestras libertades. No tener una posición firme e inequívoca al respecto contribuiría a prolongar esta decadencia de valores, a propiciar la impunidad y que eventualmente nosotros mismos o nuestras familias seamos las próximas víctimas.

La mayor parte de los análisis de esta tragedia se enfocan en reconocer la ingobernabilidad en Guerrero, sus probables secuelas en otras partes y sectores del país, así como en las fallas de prevención e inteligencia para evitar que esto ocurriera o de la persecución para castigar a los responsables. Sin embargo, se ha dicho poco sobre lo que enfrentar a esta crisis puede representar para nuestros derechos y libertades fundamentales, así como para el espíritu de una democracia liberal. Poco se ha comentado sobre cómo aprovechar esta crisis para dejar de ser un país en donde la carga de la prueba la tiene el ciudadano frente a la autoridad para demostrar que cumple con la ley, mientras que gobernantes desprecian el debido

proceso, secuestran y ejecutan a personas, y se solapan entre la impunidad y corrupción. Revisemos estos aspectos y pongamos en el centro del debate a la persona.

Nuestro andamiaje institucional en materia de protección y promoción de los derechos humanos se ha fortalecido de manera gradual, tanto en lo que se plasma en la Constitución, como en lo que dictan los juzgadores. El mejor ejemplo son las trascendentes [reformas constitucionales de 2011](#) y del nuevo amparo, que representan un giro copernicano al invertir el paradigma del Estado mexicano y ubicar a la persona –en el ejercicio y defensa de sus derechos y libertades- en el centro del escenario político, económico y social. Los anteriores avances en el papel confrontan una realidad paradójica, pues pocas veces nuestro cimiento social ha estado tan debilitado justamente por la violación a esos mismos derechos. Tenemos una Constitución que es el espacio en el cual se inscriben los logros de luchas políticas, pero dista mucho de ser el verdadero marco de nuestra convivencia. A la clase política le encanta levantarse el cuello al plasmar las mejores y más vanguardistas reformas y leyes, pero no se dan cuenta que en derechos humanos retrocedimos al S. XVIII antes de que se dictara la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo objetivo fue acotar la barbarie, represión y abusos del Estado en contra de las personas.

Ante esta fractura social resulta pertinente preguntarnos ¿Qué nos une como comunidad? ¿Qué nos mantiene unidos como mexicanos a quien gana más o menos de 3 veces tu salario? ¿A quien estudió un posgrado y a quien no terminó la secundaria? ¿Al que aplicó y esperó por un empleo en la formalidad y al que vende piratería en las calles? ¿A quien hace fila y quien viola las reglas de tránsito? ¿A quienes exigen más impuestos para ampliar gasto público y a quienes contribuyen puntualmente pero reciben servicios públicos deficientes? ¿A quienes queremos desenvolvernos en un marco de legalidad y quienes toman la vía de la corrupción? ¿A quien vive en Tijuana, DF, o Mérida, con los familiares y víctimas de Ayotzinapa y Tlatlaya?

Ante estas evidencias de profundas divisiones económicas y sociales, la respuesta lógica tendría que ser que, en tanto comunidad, más allá de aspectos culturales, nos une el respeto y reconocimiento de nuestros derechos fundamentales en el marco de una democracia. Sin embargo, en un país en donde muchos se jactan de seguir la máxima juarista, parece no existir paz al ejercer nuestras libertades, sino por el contrario, conflicto y división. Mientras unos promueven y defienden la libertad de

tránsito, otros exigen el derecho de manifestarse; mientras unos enarbolan la libertad de empresa, otros exigen que el Estado las limite o supla; mientras unos enarbolan la libertad de elegir sobre tu propio cuerpo, otros restringen tus decisiones en cuanto a tu derecho a la salud. Se nos olvida que unas y otras son libertades y no existe un espíritu compartido sobre cómo ejercer, conciliar o armonizar en la convivencia social el catálogo de éstas que reconoce la constitución. Tampoco hay coincidencias respecto del valor de la responsabilidad cívica o de los límites del Estado. De ahí que el ejercicio de los derechos de unos parezca la forma de obstaculizar el de los otros, y que impida exista un parámetro de actuación de la autoridad. Por estas razones resulta prioritario generar la esperanza de que es posible gozar nuestros derechos y libertades en un ámbito de comunión y legalidad, pues de lo contrario, nuestra viabilidad futura será cada vez menor.

Si la ciudadanía misma no impulsa esta causa, los representantes del Estado, poco harán al respecto, pues están más preocupados en cómo mantener al régimen y su clase política, no en cómo avanzar en las libertades de los mexicanos. Se preocupan más por evitar que se dañe la percepción del país en la comunidad internacional, en lugar de entender que la mejor señal consiste en enfrentar este problema de raíz y garantizar el efectivo goce de nuestras libertades. Al respecto hay que reconocer que si bien el Pacto por México tuvo efectos positivos para las recientes reformas estructurales, fue, por el otro lado, un mecanismo de concertación cupular que contribuyó a relajar la oposición, la cual perdió reflejos y está pasmada frente a esta crisis. En este contexto, la ciudadanía debe estar alerta ante dos riesgos de la reacción de las autoridades. Por un lado, evitar que se tomen medidas que reduzcan o atenten contra nuestras libertades mismas. Por el contrario, esta debe ser la oportunidad para avanzar en realmente acotar el poder de las autoridades. Por el otro lado, rechazar que las medidas gubernamentales se basen en aumentar el gasto público, - ya sea desde la federación, estado, municipio o la misma CNDH- sobre el cual prevalece el dispendio, corrupción, "moches", nula evaluación del impacto y manipulación política. Problemas sociales tan profundos no pueden resolverse con cañonazos de recursos. Ante todo, las autoridades deben tener como máxima exigencia que para la defensa de las libertades no cabe el cálculo político, sino que se requieren acciones concretas, resultados eficaces y compromisos incuestionables.

Con base en lo anterior, el agotamiento de las instituciones y de la representatividad y legitimidad de nuestros gobernantes les impide a estos ser los protagonistas que convoquen a la urgente construcción de solidaridad. Por tanto, ésta debe reconfigurarse a partir del ejercicio y ampliación de nuestras propias libertades y

responsabilidades cívicas, del reconocimiento y respeto del otro, y de la reducción de mecanismos clientelares, de control político y corrupción. En efecto, ante esta crisis humanitaria la mejor medida será avanzar en ampliar nuestras libertades y que éstas sean un bien colectivo –base y cemento de nuestra comunidad-salvaguardado directamente por la ciudadanía. Por estas razones es que hay que reconocer que organismos internacionales y otras naciones expresen su indignación y preocupación por estas tragedias, pues son manifestaciones de una comunidad global cuyos valores y principios comunes de entendimiento y convivencia son justamente los derechos y libertades fundamentales. Incluso hay que promover que esta solidaridad internacional se convierta en acciones de presión inteligente para contribuir a una puntual rendición de cuentas.

La depresión social que atravesamos puede convertirse en una oportunidad si tomamos las decisiones adecuadas. Es el momento de convocar a un verdadero movimiento cívico de reconstrucción, alejado del espacio de partidos políticos, en el que incluso tengamos el valor de discutir la vigencia de nuestro pacto social. Así como la catástrofe natural de 1985 generó una gran solidaridad entre los mexicanos, esta terrible catástrofe humanitaria debe encausar ese mismo espíritu y darnos cuenta que los ciudadanos debemos tener mayor control y acción en el destino de este país, que por tener valores firmes rechazamos que sea nuestro destino vivir en medio de la corrupción y violencia, y que en cambio fomentamos la confianza y la fraternidad. La solidaridad con las víctimas de Tlatlaya y Ayotzinapa y la acción cívica serán el camino para dirigirnos a la verdadera modernidad.

Asunto de seguridad nacional

Por: Gerardo Rodríguez Sánchez Lara* (@gerodriguezsl)

“La venenosa convivencia entre el poder político local, la policía y el narcotráfico es un mal que aqueja a la imagen de México y a su estabilidad como sociedad democrática. De nada sirven los esfuerzos reformadores y el amplio consenso político para modernizar el país si no se ataja, sin ningún tipo de miramiento, una situación de violencia intolerable. Se trata de un auténtico reto al Estado y a la libertad de la sociedad mexicana, que no puede admitir la existencia de zonas del territorio nacional al margen de la ley en las que el chantaje, la impunidad, el miedo y la muerte son las normas que rigen sobre el ciudadano honrado.” Editorial de *El País*, “México horrorizado”, España, 16 de octubre de 2014.

“En ese estado la violencia endémica y arraigada viene de mucho atrás, solamente pensemos en la novela de Carlos Montemayor “Guerra en el Paraíso”. Raúl Benítez Manaut, en *Animalpolitico.com* (octubre 13, 2014).

“La desaparición de los normalistas en Iguala así como los asesinatos en Tlatlaya por parte de elementos de las Fuerzas Armadas derrumba de golpe toda la estrategia política de Peña Nieto de dejar de hablar de la inseguridad para enfocarse en los logros económicos.” Jorge Chabat en *Animalpolitico.com* (octubre 13, 2014).

La imagen de la Costera Miguel Alemán en Acapulco (capital económica del estado de Guerrero) repleta de personas indignadas por el asesinato de tres alumnos y la desaparición forzada de otros 43 jóvenes estudiantes, así como las fotografías de las “fosas clandestinas”, en donde se están hallando restos humanos de otras masacres, nos recuerdan las imágenes de los albanos-kosovares en 1999 cargando los féretros de decenas de muertos como consecuencia de un acto de genocidio cometido por el ejército serbio y la escena de 250 cadáveres encontrados en una fosa común en 2010. Esas imágenes accionaron a la comunidad internacional para tomar decisiones que detuvieran la masacre en Kosovo. Esas fotos también nos recuerdan la masacre de

diecisiete indígenas de Aguas Blancas en 1995. Por otra parte, nos remite a la matanza de 72 migrantes encontrados en San Fernando, Tamaulipas. Y por obvias razones hace presente la probable acción extrajudicial en Tlatlaya, Estado de México, en donde 22 presuntos delincuentes fueron ejecutados extrajudicialmente por elementos del Ejército mexicano.

En todos estos casos, la opinión pública nacional e internacional reaccionó ante la evidente violación masiva de derechos humanos a manos de actores subnacionales ilegales y gubernamentales. El caso de Iguala puede estar claramente enmarcado como un delito de *lesa humanidad* porque hubo responsabilidad de funcionarios públicos, también conocimiento previo de autoridades locales y federales respecto a la presunta responsabilidad delictiva del alcalde y porque no se tomaron acciones preventivas para evitar esta masacre que tuvo como víctimas a un grupo de jóvenes estudiantes.

A continuación se presentan elementos para el análisis de porqué el caso conocido como “Guerrero/Ayotzinapa-Iguala” es un caso de estudio de seguridad nacional para México y el mundo.

I. Vulnerabilidades sociales que se convirtieron en riesgos a la seguridad nacional

En el estudio de la seguridad nacional, las vulnerabilidades de un país son la primera alerta para la acción de las instituciones de un Estado. Las vulnerabilidades tienen características sociales y económicas profundas que se pueden convertir en riesgos que amenacen la seguridad de una nación. Por lo anterior, los gobiernos deben diseñar e implementar políticas públicas de largo plazo que atiendan y resuelvan los siguientes problemas.

Pobreza. Guerrero es el estado de la República con el mayor porcentaje de su población en [situación de pobreza extrema](#) con el 31.7%. Es decir, prácticamente uno de cada tres guerrerense viven en situación de pobreza extrema. En esta entidad se han encontrado los municipios con mayores índices de pobreza en los que supuestamente se han invertido miles de millones de pesos para poder sacar a sus habitantes del umbral de la pobreza. Tenemos que recordar que la pobreza no es un factor de correlación directa con la inseguridad pero sí genera condiciones de vulnerabilidad social y factores de riesgo.

Marginación. En Guerrero convive la pobreza con la marginación. Las difíciles características orográficas del estado han sido un factor determinante para que

muchas comunidades estén aisladas de los principales centros urbanos que pueden proveer servicios públicos básicos como salud, educación, seguridad y justicia.

Desigualdad. No existe realidad más preocupante que la pobreza extrema dentro de un territorio rico en recursos naturales agropecuarios y mineros, que además cuenta con infraestructura turística e inversión inmobiliaria. Guerrero es el segundo estado con mayor nivel de desigualdad de acuerdo al [coeficiente de GINI](#) reportado por el INEGI: Chiapas (0.5427), Guerrero (0.5269) y Oaxaca (0.5259).

II. Riesgos institucionales que se convirtieron en amenazas a la seguridad nacional

Las instituciones de educación superior de las fuerzas armadas coinciden en que un riesgo a la seguridad nacional es un “antagonismo que implica una condición, interna o externa, generada por situaciones políticas, económicas, sociales o por agentes no estatales, así como por desastres de origen natural y antropogénico, cuya evolución pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. Se clasifican en presión, presión dominante y factores adversos”. Guerrero es un estado que pone en riesgo la seguridad nacional por las siguientes razones.

Gobierno infiltrado por la delincuencia organizada. Con la información que se tiene hasta el momento, hay indicios claros de que el ex alcalde de Iguala, José Luis Abarca, al igual que su secretario de seguridad pública y un número importante de elementos de la policía tenían vínculos con integrantes de un grupo local de la delincuencia organizada denominado “Guerreros Unidos” que surge como una ramificación del cártel de los Beltrán Leyva. Dicha organización criminal tiene presencia en estados del pacífico y centro del país como Guerrero y Morelos. La infiltración de la delincuencia en un gobierno es crítica, pero es aún más grave cuando se utilizan de manera negativa el estado de fuerza y la autoridad que otorga la ley para cumplir o servir intereses criminales.

Recientemente, el Dr. John Bailey de la Universidad de Georgetown publicó su último libro titulado [“Crimen e Impunidad”](#). Estas dos palabras con las que titula su obra podrían ser los dos apellidos perfectos con los que podemos bautizar la situación que se vive en muchos lugares del país como Iguala. Su marco conceptual nos ayuda a entender la gravedad de lo que estamos enfrentando. El profesor Bailey afirma que cuando la naturaleza política de un acto criminal evoluciona de su origen *económico* para internarse en el *régimen democrático* y en la operación misma del

Estado, y si a su vez estamos frente a una alta complejidad organizacional de los actos criminales se pueden presentar los siguientes fenómenos delictivos: terrorismo, sedición/traición, autodefensa, motín, corrupción/intimidación del poder judicial, el Ejército y la policía.

Desde 2008 algunos analistas avizoramos indicios del interés de las bandas criminales mexicanas (bancrimex) por incursionar en la política para proteger y ampliar sus negocios ilegales frente a la embestida del gobierno y la lucha contra organizaciones rivales. Por lo anterior, las bancrimex tenían incentivos para utilizar el terror como un medio para amedrentar a opositores y a las mismas autoridades del gobierno. A esto le llamamos en su momento [narcoterrorismo](#) y no nos arrepentimos de publicarlo y decirlo con todas sus letras frente a autoridades de gobierno con ceguera de taller y miedo de reconocer que este fenómeno ya se estaba arraigando en el país.

Incapacidades institucionales de justicia y seguridad. Si en el país no se han invertido recursos suficientes para aumentar las capacidades institucionales de los ministerios públicos, en el caso de Guerrero la situación es peor. En este estado inclusive ha habido una reducción del número de agencias del ministerio público del fuero común (MPFC) por cada cien mil guerrerenses. En el periodo de 2010 a 2011 se redujo de 3.25 a 1.95 el número de MPFC por cada cien mil habitantes. Mientras que la media nacional según el INEGI para el año 2011 era de 3.05. Guerrero solamente está por debajo de Tlaxcala (1.11), Hidalgo (1.28), Yucatán (1.64), Baja California (1.65) y Aguascalientes (1.86). Con estos terribles números de capacidades instaladas locales de justicia y de penetración de la corrupción podemos entender la responsabilidad que tiene el gobierno en esta crisis.

En materia de victimización, Guerrero ha empeorado según los últimos datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública del INEGI 2014 ([ENVIPE](#)). De 2012 a 2013 la incidencia delictiva aumentó en un 4.8%. La desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia de Guerrero también se ve reflejada en la cifra negra (delitos no denunciados) de la entidad que alcanza un 96.7%. Esta cifra es superior a la media nacional que es de 93.8%. En otras palabras, en Guerrero no se denuncian los delitos porque no hay confianza en sus instituciones. La ENVIPE confirma que en este país no se denuncia por dos grandes causas atribuibles a la autoridad. La primera es la pérdida de tiempo con 31.4% y la segunda la desconfianza en la autoridad con un 21%.

Armamentismo histórico de la sociedad guerrerense. La ausencia del gobierno para llevar seguridad y justicia, sumado a problemas históricos de tenencia de la tierra y conflictos por recursos naturales entre comunidades y familias, así como la presencia de cantidades importantes de armas en este estado lo han convertido en uno de los más violentos del país. Guerrero es el cuarto estado con el mayor porcentaje de delitos por portación de arma con un 49.1%. Pero nos debe llamar la atención que otros dos estados con mayores niveles son vecinos de este, el Estado de México (70%) y Morelos (49.6%).

Desconfianza política intergubernamental entre niveles de gobierno. Los principales partidos políticos tienen desconfianza entre sí en Guerrero. En esta entidad la alternancia política ha convivido con el desarrollo del fenómeno nacional de la delincuencia organizada. En los principales partidos políticos de la entidad (PRD, PRI y PAN) no solo han existido conflictos políticos, sino dudas sobre la intromisión y participación de sus liderazgos en las bandas criminales. En Guerrero no existe la misma confianza política entre los diferentes órdenes de gobierno como la que hubo en Michoacán para el establecimiento de una política estratégica de coordinación para hacer frente al problema de la violencia.

III. Ayotzinapa/Iguala: asunto de seguridad nacional

Para las instancias de seguridad nacional una amenaza es un “fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado”. Con el caso Ayotzinapa/Iguala estamos claramente frente a una amenaza a la seguridad nacional. Estos son algunos indicios de esta situación.

Atentado contra la población. En Iguala se atentó en contra de seres humanos, de personas con derechos, en otras palabras, se atentó en contra de la nación mexicana que forma parte del Estado. En el caso Ayotzinapa presenciamos un atentado en contra de la población y nos hacemos la pregunta básica de los estudios de seguridad, cuál es el objeto referente de protección real: el gobierno en turno o las personas.

Amenaza contra la estabilidad de un gobierno local. En Iguala prácticamente desaparecieron los poderes públicos con la ausencia del alcalde, el secretario de seguridad y del estado de fuerza de la policía municipal. Asimismo, la presión por

la renuncia del gobernador deja un espacio de ingobernabilidad que obliga a la federación a responder frente a esta crisis.

Atención política nacional al más alto nivel. El presidente de la República tuvo que responder ante esta crisis. Cuando un tema asciende hasta la agenda presidencial y de su gabinete de seguridad estamos, muy probablemente, frente a un asunto de seguridad nacional. Ahora sabemos que el tema es de atención prioritaria de al menos cinco dependencias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional: SEGOB, CNS, PGR, S.R.E. y CISEN.

Asignación de recursos extraordinarios. Hasta el momento el gobierno de la República ha intervenido las policías y ha asumido la responsabilidad de la seguridad pública en trece municipios de Guerrero y del Estado México por el caso de Ayotzinapa a través de la Policía Federal. Asimismo, la Procuraduría General de la República tuvo que atraer la investigación de la masacre y asignar en ese territorio a servidores públicos federales y a peritos especializados.

Impacto sobre el Estado Mexicano a nivel internacional. Los principales medios de comunicación internacional han dedicado sus portadas, editoriales y han enviado corresponsales a Guerrero para cubrir la información que se genera a partir esta crisis. Inclusive aquellos medios internacionales, como [El País](#) y [The Economist](#), que aplaudieron y apoyaron las reformas estructurales han tenido que afirmar que si el Estado mexicano no resuelve esta crisis, las medidas transformadoras que se han echado a andar serán opacadas por la terrible realidad del crimen y la impunidad.

Activación pública de grupos subversivos. Dos grupos guerrilleros, el [EPR](#) y el [ERPI](#), que tienen su origen en Guerrero y que han estado en relativa calma se han reactivado en medios de comunicación a partir de estos hechos. No debemos olvidar que la escuela normal de Ayotzinapa ha sido el alma mater de dos grandes guerrilleros, Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, que realizaron actividades violentas en contra del representantes e instituciones del estado de Guerrero y que activaron a la población en contra de sus autoridades. Tenemos que recordar también que el EPR eligió como fecha fundacional el primer aniversario del asesinato de diecisiete indígenas en el vado de Aguas Blancas, en el municipio de Coyuca de Benítez en el estado de Guerrero, el 28 de junio de 1995.

La geopolítica de Guerrero. Los problemas de Guerrero no pueden dejar de ser analizados sin un entendimiento de su contexto geopolítico. El puerto de Acapulco fue históricamente la puerta de entrada del comercio con Asia desde la época virreinal. En los territorios que hoy comprenden los estados de Guerrero y Morelos

pelearon los dos más grandes estrategias militares mexicanos, José María Morelos y Vicente Guerrero. La escuela normal de Ayotzinapa ha sido la cuna educativa de miembros de la guerrilla tradicional mexicana en las últimas tres décadas. Es un territorio con un clima propicio para el cultivo de plantíos de drogas ilegales como la mariguana y la amapola. Tiene fronteras políticas con Michoacán, Morelos y el Estado de México, estados con fuerte presencia de la delincuencia organizada y que desarrollan actividades delictivas como la siembra, producción y distribución de drogas, tráfico de productos ilegales, extorsión de comerciantes y secuestro.

IV. Reflexiones finales para la acción colectiva.

El análisis de un problema sin propuestas de solución puede quedar sepultado en el cementerio de las buenas intenciones. Por lo anterior se presentan las siguientes propuestas y acciones para resolver el problema en el estado de Guerrero.

- **Guerrero es un asunto de seguridad nacional.** La evidencia muestra que este estado se convirtió en un asunto de agenda de seguridad nacional que requiere la mayor atención política y asignación de recursos extraordinarios (humanos y económicos) para su atención inmediata. Guerrero está poniendo en jaque la credibilidad del Estado mexicano en su conjunto como lo ha sucedido anteriormente en Michoacán, Tamaulipas y el Estado de México. Por lo anterior se requiere de toda la atención del Estado mexicano para resolver este problema.
- **Estrategia regional.** Los datos no mienten, para resolver el problema de inseguridad e impunidad en Guerrero forzosamente se requiere una estrategia regional que incluya al Estado de México, Michoacán y Morelos.
- **Resiliencia institucional.** Las instituciones de seguridad y justicia en Guerrero requieren una intervención urgente, con una profunda transformación en términos de sus capacidades instaladas, profesionales y valores para salir adelante de esta crisis estructural.
- **Guerrero es un problema de acción colectiva.** La descomposición de la clase política y la politización del problema de inseguridad, en el marco de las próximas elecciones, son variables cualitativas que pueden explicar el grado de inseguridad e impunidad que se viven en Guerrero. Los partidos políticos tienen que hacer una cirugía mayor en sus instituciones políticas locales y seleccionar los mejores cuadros para que contiendan en las próximas elecciones.
- **Prevención y reducción de la violencia por medios sociales.** No podemos esperar que Guerrero salga de esta crisis sin que se reduzcan sus vulnerabilidades sociales como lo son la pobreza, desigualdad, marginación y se mejoren las condiciones de bienestar de la población.

- **Guerrero es todo el país.** No podemos afirmar que lo que pasa en Guerrero no le sucederá a otro estado de la República. Cuando estalló la crisis en Michoacán dijimos lo mismo. Cuando explotó la región de la Laguna y en Tamaulipas compartimos la misma reflexión. Las vulnerabilidades socioeconómicas son las mismas, aunque con diferentes gradientes por la descomposición institucional.
- **Comisión de la Verdad para el caso “Guerrero/Iguala-Ayotzinapa”.** Con el anuncio por parte del titular de la Comisión Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido, de la participación de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, el pasado 19 de octubre, en el caso de Iguala/Ayotzinapa se busca evitar la presión para el establecimiento de una Comisión de la Verdad que al Estado mexicano le conviene crear. Al gobierno le debe interesar establecer un mecanismo como una comisión de la verdad por siete razones críticas. 1) La sociedad mexicana está perdiendo la confianza en sus instituciones. 2) Los familiares y amigos de las víctimas no cesarán en su esfuerzo de conocer la verdad, de saber quiénes son los responsables materiales directos e indirectos de esta masacre. 3) La imagen de México en el exterior se está descomponiendo a pesar de las trascendentes reformas estructurales. 4) Los líderes de opinión nacionales e internacionales no cesarán en hacerse preguntas sobre lo que realmente pasó en Guerrero. 5) El Estado mexicano no debe dejar impune este crimen masivo y la versión oficial de los hechos debe ser creíble ante la opinión pública nacional e internacional. Esto lo puede eximir parcialmente de futuras responsabilidades internacionales por la violación masiva y sistemática de derechos humanos en el país. 6) Ayudará a despresurizar la agenda nacional de gobernabilidad de la Secretaría de Gobernación y la agenda internacional de derechos humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 7) Porque lo que sucedió en Guerrero lamentablemente se inscribirá en las letras negras de la historia de México.

Para solucionar los problemas de inseguridad e impunidad en Guerrero se necesitan explicaciones complejas de su situación socioeconómica y geopolítica, conocimiento de la verdad respecto a los sucesos de violencia que ha presenciado, implementación de políticas de prevención de la violencia, desarrollo de acciones inmediatas que devuelvan la confianza de los ciudadanos a sus autoridades y el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad y justicia.

*Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana en Central Ciudadano y Consumidor A.C. ([Central C y C](#)). Profesor de seguridad nacional, terrorismo y comunicación política en instituciones civiles y militares. Miembro del Colectivo de Seguridad con Democracia A.C. ([CASEDE](#)). @gerodriguezsl / grodriguez@centralcyc.mx

Repensar el pacto federal

Por Carlos Martínez Velázquez (@carlosmartinezv)

Al inicio de esta serie enfatizamos la importancia de ver en el reconocimiento de los derechos y libertades del otro el punto de cohesión social. Sin embargo, casos como el de Ayotzinapa, y en general la política de Estado en torno al tema de seguridad, establecen un punto de reflexión sobre qué Estado es el que queremos, y los mecanismos para llegar a él. Bruce Ackerman, en *We the People* afirma que las constituciones son el producto del entendimiento social y cuando es insostenible éste es necesario pasar de la política que se hace día a día a repensar dicho pacto constitucional. Pues bien, en línea con el inicio de la serie, pienso que es momento ya no sólo de pensar en las políticas concretas (los “cómo”) sino en, probablemente, iniciar un movimiento social hacia un nuevo pacto constitucional.

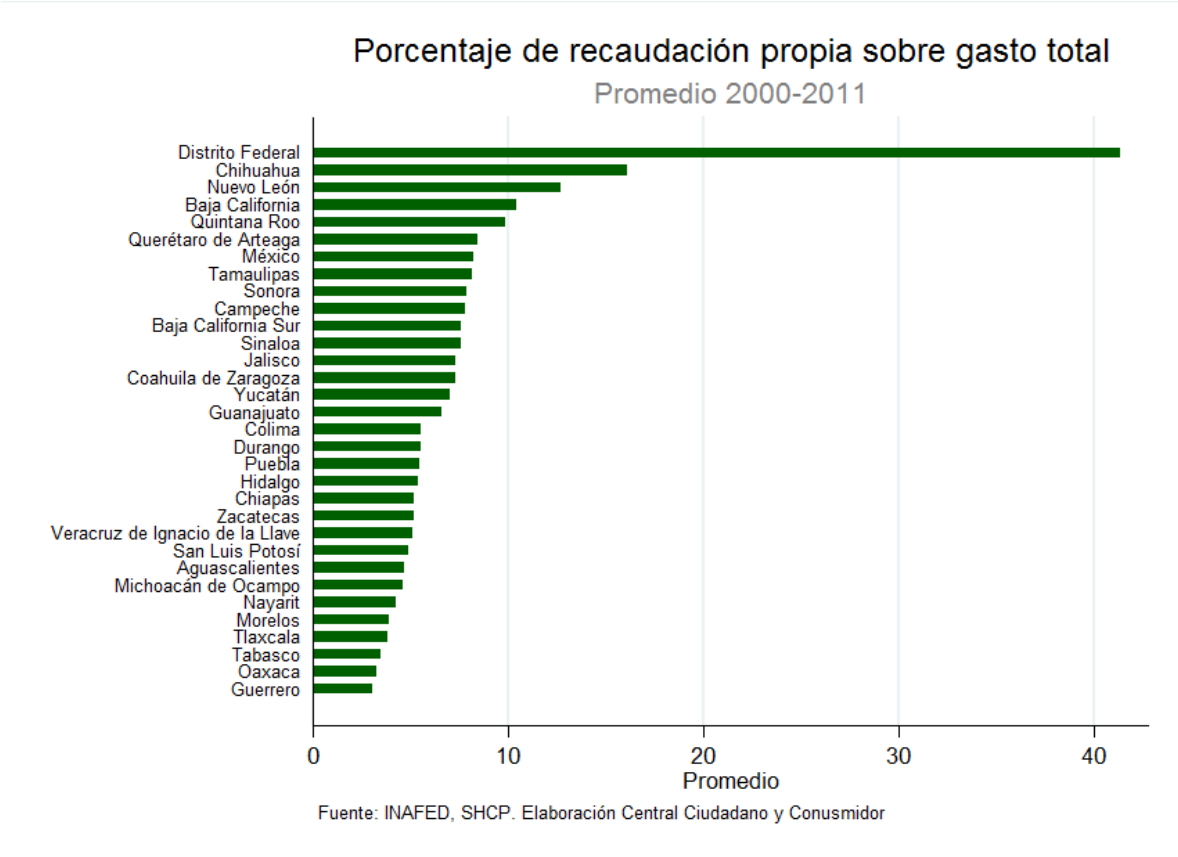
Un aspecto clave del sistema de responsabilidades políticas en nuestro andamiaje institucional es el arreglo federal. Los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución mexicana establecen los principios del federalismo, como las restricciones territoriales de cada gobierno subnacional y se otorgan las facultades a los estados sobre todo aquello que no esté expresamente atribuido al gobierno federal, en el ámbito de su jurisdicción. Este arreglo ha sido fuente de disputas entre federación y estados, no en pocas ocasiones el gobierno federal ha culpado a los gobernadores de no hacer lo suficiente en X tema, y muchas veces los gobernadores reclaman la falta de apoyo (o recursos) del gobierno federal para llevar a cabo sus planes.

A partir de la década de los 80, en México se observaron dos tendencias políticas: la descentralización económica y administrativa, y proceso de democratización a nivel estatal. Lo anterior, acentuó el carácter de México como una república federal, pues se devolvían atribuciones a los estados al tiempo que el régimen priísta reconocía triunfos de la oposición en a nivel estatal. Ambas tendencias tuvieron como consecuencia que se diera mayor peso a las demandas de la periferia y se buscara fortalecer el papel de los gobiernos locales en ciertas áreas (por ejemplo, los procesos de descentralización de educación y salud).

A pesar de la democratización y descentralización del país, Díaz-Cayeros (2004) observa que aun conviven en México, a nivel federal, instituciones políticas y fiscales diseñadas para un gobierno centralizado de partido dominante¹. Los gobiernos

¹ Este sistema de dependencia fiscal, le delegaba la autoridad de financiación al presidente, a cambio de que los políticos locales buscaran fuentes de patronazgo desde el poder central, que se canalizaban a través de las burocracias. Esta dependencia se fortalecía debido a la inexistencia de reelección consecutiva de legisladores y a que el PRI, como partido dominante, controlaba los procesos políticos (Díaz-Cayeros, 2004).

municipales y estatales, para satisfacer las demandas ciudadanas, no necesitan preocuparse por las fuentes de ingreso o por el cobro de impuestos. Muchos de los gobiernos locales dependen de las transferencias gubernamentales.



Lo anterior resulta en la configuración de un sistema perverso de ingreso y gasto que se caracteriza por dos cosas: el amplio margen de descentralización en el gasto (ya que la mayor parte de éste es ejercido por los gobiernos locales) y el alto nivel de centralización en el cobro de impuestos (ya que los gobiernos locales sólo captan el cinco por ciento de los ingresos nacionales). La gráfica anterior muestra el promedio de autonomía de gasto de los estados entre 2000-2011, mientras que el Distrito Federal recauda más del 40% de lo que gasta, Guerrero recauda poco más del 3%.

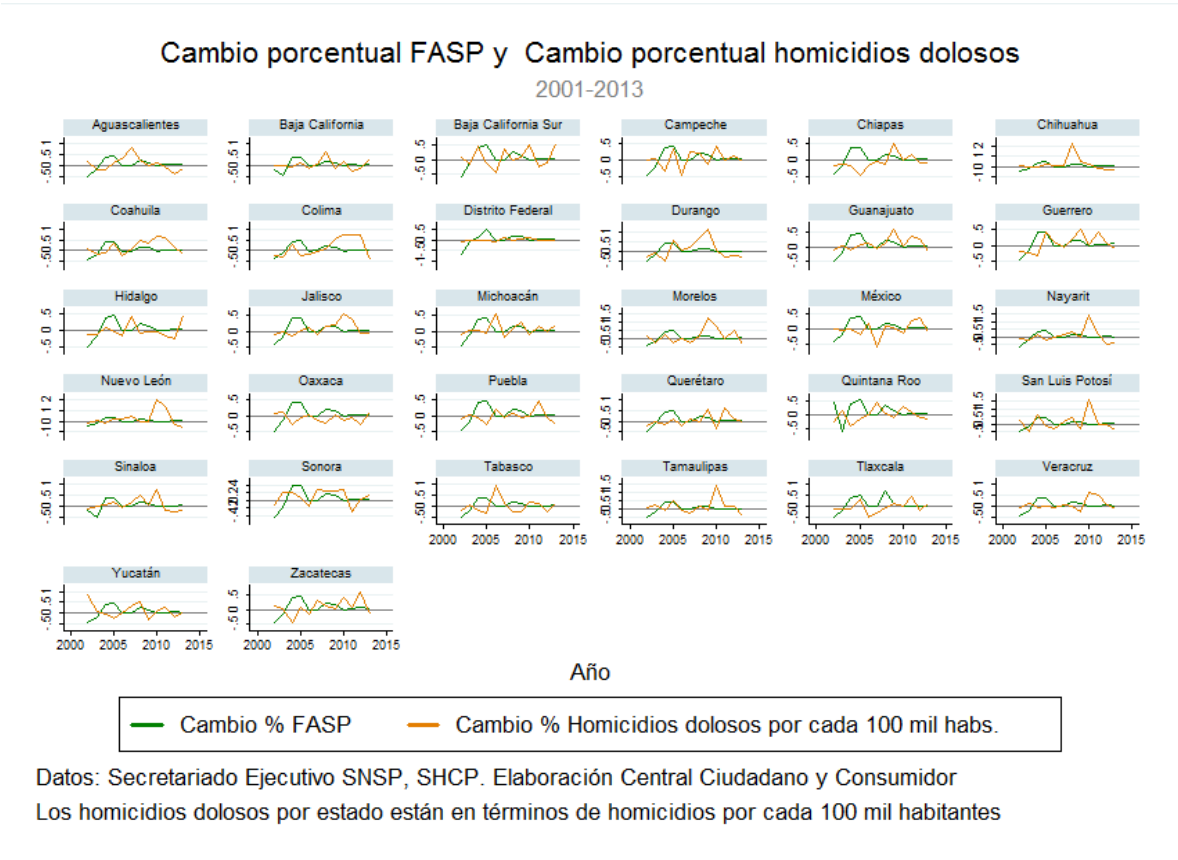
La desconexión entre recaudación y gasto, se resuelve a través del sistema de participaciones y aportaciones federales establecidas en el sistema de coordinación fiscal. Al respecto, en promedio el 51% del ingreso de los estados entre 2000 y 2011 fue a través del ramo 33 de aportaciones federales, mientras que el 34% lo obtuvieron por el ramo 28 de participaciones federales². Cada uno de estos fondos cuenta con fórmulas de repartición establecidas por la propia Ley de Coordinación Fiscal, que

² Cálculo propio con información de INAFED y SHCP.

tratan de ponderar aspectos de población, porcentaje de pobreza, capacidad fiscal del gobierno local, etc. Si bien no son objeto de este análisis, vale la pena mencionarlo.

Análisis del FASP

Dentro del ramo 33 se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) que representa, en promedio el 1.6% del total del ramo para el año 2013³. El FASP es utilizado por las entidades para distintas tareas que van desde depurar sus cuerpos policíacos hasta el equipamiento de policías y fortalecimiento de las instancias judiciales locales como los ministerios públicos. Se puede pensar, entonces, que la aplicación de estos recursos podría tener efectos sobre las condiciones de violencia en cada entidad.



En la gráfica anterior vemos cómo varió la asignación del FASP entre 2001 a 2013 por estado y la variación que hubo en el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes reportados en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de

³ Cálculo propio con información de SHCP

Seguridad Pública⁴. Como se puede apreciar, no hay relación entre ambas variables⁵, esto nos puede dar una pista de que este fondo, independientemente de su fórmula de cálculo de asignación, no responde a las condiciones de violencia que prevalecen en cada estado.

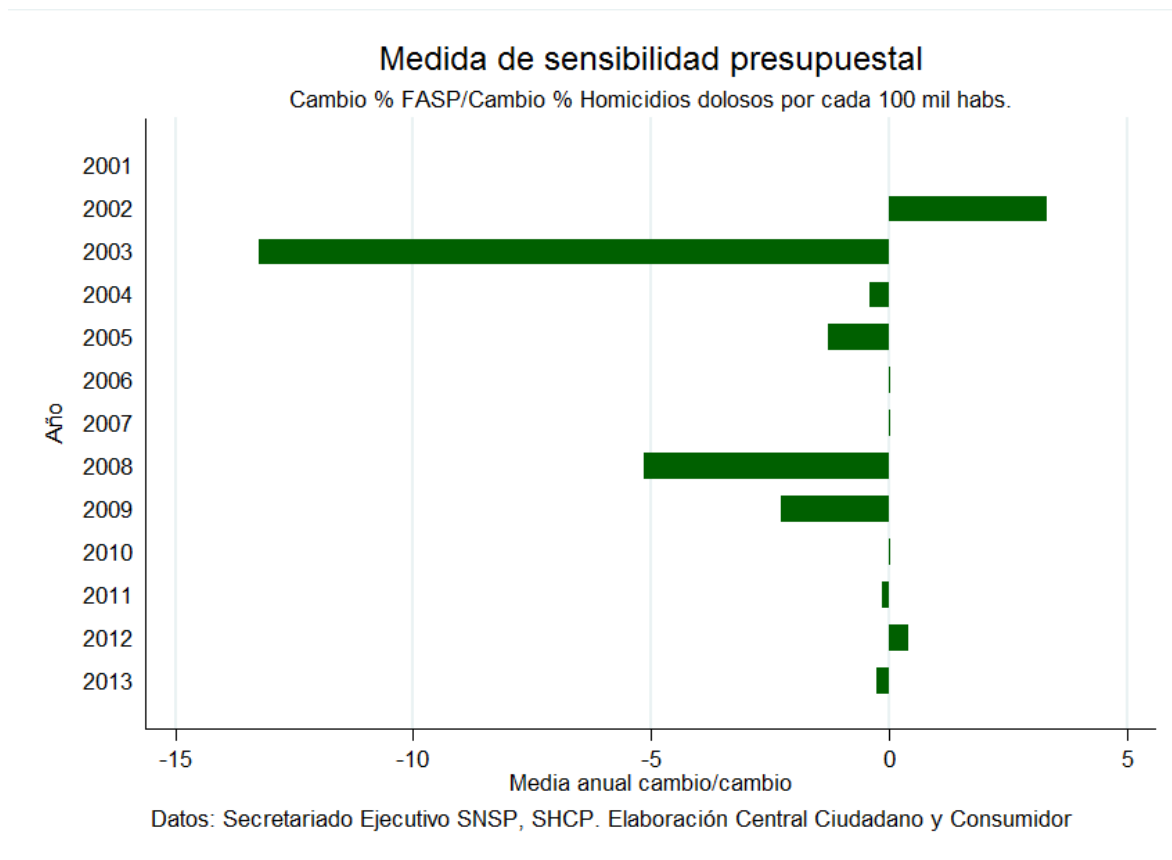
Para tratar de confirmar esto realizamos una medida de sensibilidad del FASP. Lo anterior resultado de dividir el: “cambio % del FASP” / “cambio % de homicidios dolosos por cada 100 mil habs.”. Esta división tiene, entre otros resultados las siguientes categorías:

- Si es mayor que 1. Significa que el cambio porcentual del FASP es mayor al cambio porcentual de la tasa de homicidios.
- Si es igual a 1. Significa que el cambio porcentual del FASP es equivalente al cambio porcentual en el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.
- Si es menor que 1. Significa que el cambio porcentual del FASP fue menor al cambio porcentual de los homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

La gráfica del promedio anual de esta medida para todos los estados es como sigue.

⁴ Pueden consultar los datos [en esta sección](#)

⁵ Correlación = 0.0199, significancia 0.6989



Como podemos ver la mayoría de los casos se acerca a cero, es decir que en muchos años se observa que el alza en el número de homicidios no fue correspondida con un aumento en el FASP. Ahora bien, los signos (-/+) puede llegar a confundir al lector. Por ejemplo, en general en 2002 y 2003 se observaron reducciones sistemáticas del fondo, mientras que los mayores aumentos se dan 2004, 2005, 2008 y 2009, mientras que los cambios más grandes en homicidios se observan de 2007 a 2008 y de 2009 a 2010. Por lo que los casos menores a -1 tienen la misma explicación de que los mayores a 1.

Los cambios positivos (aumentos) que experimentó el fondo, sobre todo en los que se observan en 2008 y 2009, corresponden a cambios en la estrategia federal en materia de seguridad. Hay que recordar que uno de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad, firmado en agosto de 2008, fue, precisamente, depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Lo que refuerza la idea de que los cambios en el FASP responden más a un asunto federal que a una necesidad local y nos devuelve al tema central sobre la debilidad del sistema federalista y la urgencia de fortalecerlo a través de mecanismos de transparencia y evaluación de impacto sobre el gasto público.

Reflexiones finales

El caso del FASP muestra cómo la asignación presupuestaria es “insensible” a lo que ocurre en términos de violencia en cada estado. Lo anterior es terrible, pues cada acto de violencia significa la pérdida de una vida humana, o el sufrimiento de una familia por la desaparición de su hijo estudiante, o la desesperación ante ministerios públicos que no funcionan y policías que están corrompidas por el narcotráfico. Es verdaderamente un drama nacional, pues, ¿A dónde se van esos fondos? ¿Son adecuados los criterios de asignación? ¿Por qué se siguen asignando si no hay mejoras?

Ahora imaginemos que esto que pasa con el FASP puede estar pasando con fondos de infraestructura, salud o educación. Donde probablemente encontremos que la asignación de recursos tampoco responde a las necesidades sociales. Lo anterior, es el punto de reflexión sobre el federalismo, si no se responde a demandas locales ¿Debemos conservar este sistema? Hay algunos que ante una situación como la que vive Guerrero hoy (o Michoacán, Tamaulipas y el Estado de México) responden arremetiendo contra el sistema federal.

Creo que la respuesta tiene que ser, por el contrario, apostarle a fortalecer el federalismo. No se trata de dar más fondos o más poder sin contraprestación a los gobernadores. Este sistema es pertinente para asignar mejor los bienes públicos entre población plural y diversa. Pero también debe de generar responsabilidades políticas con los habitantes de cada jurisdicción, entre ellas las fiscales, las de evaluación del gasto local, las de transparencia y acceso a la información, las de un sistema de justicia penal moderno, de preparar y fortalecer los cuerpos del orden, etc. Los problemas del federalismo se pueden resolver con más federalismo, para transitar hacia una comunidad de responsabilidades.

Finalmente, se requiere también la acción de los ciudadanos para que no se repitan casos como Tlatlaya o Ayotzinapa, para que a través de la memoria colectiva se luche contra la impunidad. Pero, como lo hemos advertido, debemos de hacer una reflexión más grande, no sólo debemos ver la política pública, sino el andamiaje institucional que la sustenta. Debemos reflexionar sobre los valores, derechos y libertades que nos ponen de acuerdo como Estado.

Referencias

Díaz-Cayeros, A. (2004). Decentralization, Democratization, and Federalism in Mexico. In K. Middlebrook (Ed.), *Dilemmas of Change in Mexican Politics* (pp. 198-236). San Diego, California: Center of U.S. - Mexican Studies, UCSD.

Desde el extranjero: "Mexicanos al grito de..."

Por Gisela Avila*

Soy mexicana.

Por razones primero profesionales y luego familiares, he pasado una tercera parte de mi vida viviendo en el extranjero. Sin embargo, a pesar de la distancia y el tiempo, mi vínculo con México sigue igual o más fortalecido que el día en que salí de él. No hay día en que la idea de una jícama con chile, una canción mexicana en la radio o encontrar un aguacate o un limón mexicano en el supermercado a miles de kilómetros de distancia de mi patria, no me arranque una sonrisa, un suspiro o hasta una lágrima en los días más oscuros. Estar lejos físicamente no significa sacarse a México del corazón, dejar de sentirlo, de añorar a su gente y su riqueza.

Como miles de mexicanos que vivimos fuera, trato de leer todos los días los periódicos mexicanos y las noticias vinculadas con mi país. Es una práctica que nos ayuda a sentirnos parte de un colectivo, a mantener nuestra identidad cultural. Pero esta práctica se ha vuelto cada día más dolorosa. Ayer despertamos con Tlatlaya, hoy con Ayotzinapa, mañana con nuevos cuerpos encontrados, la rebatinga por las cifras y el deslinde de responsabilidades en otra parte del territorio nacional. Un día y el otro también, encontramos noticias devastadoras sobre el país que nos vio nacer, el país que nos hizo quienes somos, nuestro México, el de nuestros familiares y el de muchos de nuestros amigos.

Creo estar hablando por la mayoría de los mexicanos cuando digo que el primer impulso que se tiene ante esta barbarie es cerrar el periódico, apagar el noticiero, tratar de pensar en otra cosa, disfrutar las cosas buenas que nos rodean. Pero ese impulso ya no funciona. No se puede estar tranquilo viendo cómo la tierra en que nacimos se desgaja cual si fuera un monte en medio de un huracán. No se puede vivir en paz sabiendo que todos los días en México a una persona le es arrebatada la vida brutalmente para convertirla en estadística por el simple hecho de estar en el mal lugar en el mal momento. No se puede alejar de la mente el que nuestro país se ha convertido en una fosa clandestina. Estamos preocupados por la deshumanización de las estructuras de poder, por el cinismo y la velocidad con que una nueva tragedia tapa la anterior. Sabemos que cualquier persona en cualquier parte del país es una víctima potencial de este horror.

Cada vez que conozco a algún extranjero la primera pregunta que recibo al decir mi nacionalidad es: ¿de verdad las cosas están tan mal en tu país? Hace unos años me preguntaban que qué hacía lejos de ese paraíso.

A mí y a millones de mexicanos nos queda claro que el Estado mexicano atraviesa una de las peores crisis en su historia. Que los partidos políticos hace tiempo que dejaron de representar a los ciudadanos para representarse a sí mismos. Que la sociedad civil y los informadores comprometidos se han convertido en un "target" para el crimen organizado ante la impunidad que garantizan un gobierno y una oposición incapaces y/o corrompidos hasta el tuétano.

Se volvió insoportable la complicidad entre autoridades y partidos políticos, en donde nadie renuncia por más probada que esté su responsabilidad porque unos y otros tienen cola que les pisen, echándose la bolita mientras cruzan los dedos y prenden veladoras esperando que el siguiente escándalo sea tan grande que los quite de la mira. En cualquier país del mundo con un mínimo de democracia hace mucho tiempo que habrían rodado las cabezas de las autoridades incompetentes y corrompidas. Pero en México eso aún no es posible. Y ante esta crisis, la sociedad mexicana agoniza sin saber si seguir aguantando o si ya debe decir "hasta aquí".

Y me pregunto, al igual que hacen miles de mexicanos radicados en Estados Unidos, en Francia, en Bélgica, en Polonia, en Alemania, en España, en República Checa, en Australia, en China, en Japón, en Dinamarca, en Reino Unido, en Argentina, en Chile, en India, en Sudáfrica: ¿qué puedo hacer para ayudar en el cambio de rumbo? ¿Cómo transformo esta ira y esta impotencia en algo positivo? ¿Cómo puedo ayudar al mexicano que, al igual que yo, mira indefenso cómo la hiedra crece y le rodea, corrompiendo todo a su alrededor? Porque a través de las redes sociales encontramos que estas preguntas se repiten en gente de todas las edades, de todos los estratos sociales, de todos los perfiles, en todos los rincones del planeta.

Y en la búsqueda de respuestas, algunos nos manifestamos frente a nuestras Embajadas, otros lo hacemos en plazas públicas, o a través de manifestaciones culturales como conciertos, exposiciones y muestras de cine. Otros más firmamos cartas a través de plataformas como CitizenGo, Avaaz, etc., o entregamos cartas a autoridades extranjeras, convencidos de que el Estado mexicano solo se conmueve ante la presión internacional. Y otros más estamos atentos, esperando a que alguien tome la iniciativa que nos una en esta lucha por cambiar el rumbo que ha tomado México. Porque vivir en el exterior no nos hace menos mexicanos, menos sensibles al horror actual. ¡Al contrario! La distancia nos permite ver las cosas con claridad,

sin tanto apasionamiento, con una experiencia internacional que nos hace conscientes de que es posible vivir en paz y tranquilos, sin ser perseguidos, con perspectivas de futuro. Que lo que pasa en México NO es normal. No debe serlo nunca.

Y bien. Estoy convencida de que llegó la hora de decirlo. De gritarlo a los cuatro vientos. Queremos un México en donde impere el Estado de Derecho, no la ley del más fuerte. Queremos un México en donde los niños tengan derecho a serlo. Queremos un México en donde los jóvenes sean tratados como el futuro del país, no como una amenaza. Queremos un México con funcionarios capacitados para el cargo que devengan, no con caricaturas al servicio de intereses oscuros. Queremos partidos políticos que trabajen en beneficio de los ciudadanos, no en su propio beneficio. Queremos un México que sea referente internacional por su defensa de los derechos humanos, no un país que cada vez con mayor frecuencia se sienta en el banquillo de los acusados. Queremos un país que trate con respeto y dignidad a las víctimas de esta guerra, no que las criminalice.

Hoy sabemos con certeza que al gobierno lo único que le duele es la opinión internacional. Por ello a partir de ahora no debemos cejar en nuestro afán por ser escuchados. Porque se lo debemos a nuestros muertos y desaparecidos, pero también a nuestros familiares y amigos que viven en esta pesadilla día con día. Y si el Estado mexicano no quiere escuchar a su propio pueblo, tal vez escuche a las autoridades de otros países, a sus socios comerciales.

Porque los mexicanos que vivimos fuera del territorio nacional tenemos vínculos con México pero también tenemos vínculos sociales, educativos, culturales y comerciales en el país donde vivimos. Porque en el día a día somos pequeños embajadores de nuestra patria y anhelamos volver a ella. Porque dentro pero también fuera de México hay un ejército de ciudadanos enamorados de su país pero cansados de tanta corrupción e impunidad. Porque como sociedad mexicana nos unen raíces, tradiciones y cultura pero también nos une el terror a ser los siguientes en la lista. Porque nos une el anhelo de un México próspero que heredar a nuestros hijos. Es tiempo de unir nuestras voces. Que nadie pueda ya apagar el grito de los mexicanos.

*Ha vivido en varios países de Europa. Tiene experiencia de cooperación internacional entre México y la Unión Europea. Ha desarrollado proyectos culturales y educativos con comunidades mexicanas en el exterior.