

Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México

Informe sobre América Latina N°55 | 23 de octubre de 2015

Traducido del inglés

Indice

| | |
|---|----|
| Resumen ejecutivo | i |
| Recomendaciones..... | iv |
| I. Introducción | 1 |
| II. Un historial de violencia..... | 4 |
| A. La guerra sucia..... | 5 |
| B. De macro a microcarteles | 7 |
| III. Iguala: entrada a Tierra Caliente..... | 9 |
| A. Los 43 de Ayotzinapa | 10 |
| B. Los otros desaparecidos de Iguala..... | 14 |
| IV. “Después de Iguala, México debe cambiar” | 17 |
| A. Estancamiento político | 18 |
| B. Intervención federal..... | 19 |
| V. Chilapa: entrada a La Montaña | 22 |
| A. Rojos vs. Ardillos | 22 |
| B. Los 16 de Chilapa | 23 |
| VI. Conclusión | 25 |
| ANEXOS | |
| A. Mapa de México..... | 28 |
| B. Mapa del estado de Guerrero | 29 |
| C. Mapa de las tasas de homicidio en los estados mexicanos y las siete regiones de Guerrero | 30 |
| D. Tasas de homicidio en México y el estado de Guerrero, 2010-2014..... | 31 |
| E. Homicidios en las siete regiones de Guerrero (enero-junio 2014/enero-junio 2015..... | 32 |

Resumen ejecutivo

Las espantosas e impunes violaciones de los derechos humanos en el estado de Guerrero, al suroeste de México, han desdibujado los límites entre la política, el estado y el crimen. Las bandas de narcotraficantes no solo controlan la industria ilegal de la heroína y asedian a los ciudadanos de a pie a través del secuestro y la extorsión, sino que también han penetrado, paralizado o intimidado a las instituciones encargadas de defender la democracia y el Estado de derecho. La desaparición en septiembre de 2014 de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa a manos de agentes de la policía, quienes supuestamente actuaron en connivencia con miembros de bandas criminales, no fue ninguna anomalía. Para romper el ciclo de la violencia, garantizar la justicia e instalar el Estado de derecho a una región empobrecida y turbulenta, el gobierno federal debe poner la investigación de las desapariciones y otras graves violaciones de los derechos humanos en Guerrero en manos de un fiscal especial independiente respaldado por una comisión internacional con autoridad para participar activamente en los las investigaciones criminales.

El presidente Enrique Peña Nieto ha admitido que su país se enfrenta a una crisis de confianza. A pesar de una inversión extraordinaria de recursos financieros y humanos, la investigación de las desapariciones de Ayotzinapa ha estado plagada de errores y omisiones, según el informe publicado en septiembre de 2015 por expertos designados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Casi dos terceras partes de los ciudadanos de todo el país no creen en la versión del gobierno, y tres cuartas partes desaprueban el trabajo de los fiscales federales. Las víctimas y los defensores de los derechos humanos han exigido que se investigue la posibilidad de que se haya obstruido la investigación. La desconfianza hacia las autoridades es tan profunda que estas y otras investigaciones en torno a las graves violaciones de los derechos humanos ocurridas en Guerrero requieren de la credibilidad que confiere la presencia internacional.

El 19 de octubre, el gobierno federal dio un paso importante al ofrecer el nombramiento de un nuevo equipo de fiscales para el caso. Este equipo trabajará con expertos de la CIDH para incorporar sus conclusiones y recomendaciones en la investigación y planificarla de manera conjunta de ahora en adelante. No obstante, la gravedad de la violencia y de la corrupción en Guerrero requiere de medidas adicionales para asegurar a la población que las autoridades están preparadas y dispuestas a investigar y castigar a los criminales que aterrorizan a los ciudadanos, así como a cualquier funcionario que los ayude o aliente, por acción u omisión.

En primer lugar, las investigaciones sobre el caso Ayotzinapa deberían estar a cargo de una fiscalía especial liderada por un fiscal de alto nivel que no provenga del gobierno y que cuente con experiencia en investigaciones sobre derechos humanos. Dicha fiscalía debería además hacerse cargo de otras investigaciones de desapariciones forzadas y graves violaciones de los derechos humanos en Guerrero, y contar con autoridad para iniciar nuevas líneas de investigación.

En segundo lugar, estas investigaciones deberían ser asistidas y monitoreadas por una comisión internacional que actúe bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA) y/o la Organización de las Naciones Unidas (ONU), compuesta por expertos en derecho penal y derechos humanos. Esta comisión debería

tener autoridad para participar en los procesos penales y pleno acceso a las pruebas y los testigos. Debería además trabajar con las víctimas y los grupos de derechos humanos en el desarrollo de planes para garantizar la rendición de cuentas por los abusos cometidos durante las campañas de contrainsurgencia en la década de los 70 y la indemnización de los sobrevivientes.

La mayor parte de los delitos siguen sin ser denunciados, y las encuestas demuestran que la mayoría de los ciudadanos desconfían de los fiscales y de la policía. Si se obliga a los funcionarios ineptos, cómplices o corruptos a rendir cuentas, las autoridades podrán comenzar a recuperar la confianza de los ciudadanos, que es fundamental para hacer cumplir la ley de manera eficaz. Asimismo, las autoridades federales y estatales deberían asegurarse de que el fin a la impunidad por violaciones graves de los derechos humanos sea una parte integral de los esfuerzos permanentes de México para reformar el sistema de justicia, a la vez que depura y profesionaliza las fuerzas policiales federales, estatales y municipales.

La tragedia de Ayotzinapa no es un incidente aislado. El descubrimiento de fosas comunes clandestinas en Guerrero, especialmente en los alrededores de Iguala, donde desaparecieron los estudiantes, dejó al descubierto un macabro y más amplio patrón de homicidios sin resolver. Y el problema no se limita a Iguala. El secuestro en mayo de 2015 de más de una docena de personas en Chilapa, donde las fuerzas estatales y federales estaban a cargo de la seguridad, demostró que, meses después de la desaparición de los estudiantes, las autoridades seguían sin querer o sin poder actuar con firmeza para prevenir y resolver este tipo de delitos.

Las desapariciones proyectan una larga sombra sobre el sistema judicial, un pilar fundamental del Estado de derecho en cualquier país estable. En México hay más de 26.000 casos de personas desaparecidas sin ser resueltos, según un registro oficial. El presidente ha propuesto que se establezca una fiscalía especial para investigar estos casos. Eso es positivo, pero es difícil que ese anuncio gane la confianza de los ciudadanos, dada la magnitud del problema. México debería iniciar un debate acerca de la posibilidad de crear un mecanismo nacional para resolver esta y otras graves violaciones de los derechos humanos, aprovechando los conocimientos y experiencia de los defensores de los derechos humanos mexicanos y extranjeros, a fin de descubrir la verdad, castigar a los responsables y brindar apoyo o indemnización a los familiares de las víctimas.

Los funcionarios federales señalan la disminución de la tasa de homicidios en los últimos tres años como un logro importante. Pero la violencia continúa siendo intensa en estados como Guerrero, que en 2014 registró la tasa de homicidios más alta del país, y donde el derramamiento de sangre sigue en alza. Pese al despliegue de más agentes de la policía federal, el número de homicidios en el estado aumentó en un 20 por ciento en la primera mitad de 2015. Además, posiblemente las estadísticas oficiales no reflejen el verdadero nivel de inseguridad en un estado en el que alrededor del 94 por ciento de los delitos no se denuncian. La impunidad, incluso en casos de homicidio, es la norma. Según un informe reciente, a lo largo de la última década solo el siete por ciento de los delitos en Guerrero terminaron en una condena. A nivel nacional, dijo otro informe, alrededor del 16 por ciento de los homicidios registrados terminan en condena.

En noviembre de 2014, el presidente Peña Nieto prometió que “después de Iguala, México debe cambiar”. Aún está a tiempo de cumplir esa promesa, pero solo si actúa con firmeza para restaurar la confianza, investigando y enjuiciando casos emblemá-

ticos, comenzando en Guerrero y siguiendo en otros estados vulnerables. Con la creación de una entidad investigadora híbrida, el gobierno no solo garantizaría una investigación imparcial, sino que además alentaría la transferencia de conocimientos de los especialistas extranjeros a los fiscales mexicanos.

La tragedia de Guerrero va más allá del fracaso de las instituciones mexicanas. Los criminales que aterrorizan a sus ciudadanos obtienen gran parte de sus ganancias de la producción y el transporte de drogas ilegales a través de la frontera norte del país. Estados Unidos tiene un claro interés en fortalecer la seguridad y la justicia en el lugar que suministra gran parte de la heroína que alimenta su creciente epidemia. Apoyar a fiscales fuertes e independientes con financiamiento y ayuda técnica fortalecería el Estado de derecho al demostrar que ni los delincuentes violentos ni los funcionarios corruptos quedarán impunes.

Recomendaciones

Para combatir la impunidad generalizada, en especial por violaciones de los derechos humanos y corrupción oficial, y restaurar la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial

Al gobierno federal de México:

1. Establecer una fiscalía especial para investigar las desapariciones forzadas y otras graves violaciones de los derechos humanos en Guerrero:
 - a) el presidente debería nombrar a un fiscal que no provenga del gobierno y cuente con experiencia en derechos humanos, y otorgar a dicho individuo absoluta independencia, entre otras cosas para contratar personal, en consulta con grupos de derechos humanos y de víctimas; y
 - b) el fiscal especial debería tener plena autoridad para abrir nuevas líneas de investigación, proteger a testigos, realizar inspecciones o monitorear comunicaciones con la autorización judicial oportuna y presentar cargos.
2. Invitar a una comisión de investigación internacional a continuar el trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pero con facultades ampliadas y un mandato renovable de dos años. Esta comisión debería funcionar bajo los auspicios de la OEA y/o la ONU, en colaboración con los representantes de las víctimas, y poseer autoridad legal para:
 - a) apoyar al fiscal especial, centrándose en las desapariciones forzadas y otras graves violaciones de los derechos humanos;
 - b) participar en los procesos penales, entre otras cosas aportando pruebas al fiscal y los jueces, interrogando a los testigos y accediendo a todo el material necesario; y
 - c) trabajar con las víctimas y los grupos de derechos humanos para elaborar un plan de implementación de las recomendaciones tanto de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero como de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado acerca de la rendición de cuentas por los abusos cometidos durante la “guerra sucia”, la indemnización adecuada para los sobrevivientes y la conmemoración de quienes perdieron la vida.
3. Exigir la plena colaboración de las autoridades en todos los niveles, incluidos los miembros de las fuerzas armadas y otras fuerzas de seguridad, con el fiscal especial y la comisión.
4. Reformar la legislación sobre la desaparición forzada para:
 - a) exigir que los funcionarios rindan cuentas no solo por su participación directa en un secuestro, sino también por autorizar, apoyar, negarse a reconocer u ocultar este tipo de delito, haya sido cometido por grupos criminales o individuos; y
 - b) incluir protocolos de inspección obligatorios y disposiciones para brindar ayuda y reparación a las víctimas.

5. Aprovechar los conocimientos de los defensores de los derechos humanos y expertos internacionales y promover un debate nacional sobre la creación de un mecanismo creíble para investigar y enjuiciar las desapariciones y otras graves violaciones de los derechos humanos en todo el país. Los grupos de víctimas deberían participar en las iniciativas para asegurar que se respeten sus derechos de información y reparación adecuada o apoyo.

Al gobierno del estado de Guerrero:

6. Implementar las recomendaciones emitidas por la Comisión de la Verdad de Guerrero en 2014 de reparar, reconocer y conmemorar a las víctimas de las campañas de contrainsurgencia durante los años 70.
7. Garantizar que la policía estatal y los fiscales que investigan las desapariciones siguen los protocolos establecidos para encontrar a las personas desaparecidas y colaboran estrechamente con los familiares; y crear equipos especializados capacitados para responder inmediatamente a las denuncias de secuestro.
8. Acelerar los esfuerzos por registrar todos los casos de personas desaparecidas en el estado, sumando el apoyo de los defensores de los derechos humanos para alentar a los familiares a que denuncien estos casos.
9. Establecer mecanismos fuertes de control internos y externos para combatir la corrupción dentro de los gobiernos municipales y la policía local.

A la comunidad internacional, en especial Estados Unidos:

10. Proporcionar financiamiento y ayuda técnica a la fiscalía especial y la comisión de investigación internacional, incorporando dicho apoyo a los programas en curso para fortalecer el sistema judicial mexicano y luchar contra el narcotráfico.

Ciudad de México/ Bogotá/ Bruselas, 23 de octubre de 2015

Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México

I. Introducción

El estado de Guerrero, al suroeste de México, es el más violento del país. En 2014 registró una tasa de homicidios (43 por cada 100.000 personas) más de tres veces superior a la media nacional (13 por cada 100.000). Si bien el número de homicidios ha disminuido en casi el 30 por ciento a nivel nacional desde que el presidente Enrique Peña Nieto asumió su cargo a finales de 2012, la violencia está en alza en algunos estados, entre ellos Guerrero, donde en los primeros seis meses de 2015 hubo un aumento del 20 por ciento comparado con el mismo periodo en 2014, a pesar del despliegue de efectivos adicionales de las fuerzas federales en el estado¹. Guerrero registró el segundo número más elevado de homicidios en el país, detrás del estado de México, la entidad más densamente poblada, con casi cinco veces más habitantes. También fue uno de los estados con el mayor número de denuncias de secuestro, después de México, Tamaulipas y Veracruz².

Sin embargo, es posible que las estadísticas oficiales no reflejen el verdadero nivel de inseguridad en un estado en el que alrededor del 94 por ciento de los delitos no se denuncian, según cálculos de la encuesta nacional de victimización del gobierno. La impunidad, incluso en los casos que sí se denuncian, es la norma: tan solo alrededor de dos terceras partes de las denuncias penales (se estima que alrededor del 3 por ciento del total de los delitos) son investigadas³. Un estudio reciente halló que de los 19.434 homicidios denunciados ante los fiscales de Guerrero entre 2005 y 2014, tan solo 1.269, alrededor del 7 por ciento, resultaron en condena. A nivel nacional, el porcentaje de homicidios denunciados que terminaron en condena también es bajo:

¹ “Drug Violence in Mexico”, Justice in Mexico Project, University of San Diego, abril de 2015. Las estadísticas sobre el delito provienen del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), Incidencia Delictiva del Fuero Común (secretariadoejecutivo.gob.mx). El SNSP solo registra los homicidios que están siendo investigados. Estas cifras corresponden a los “homicidios dolosos”. “Arranca en Tierra Caliente y Acapulco la estrategia especial de seguridad anunciada por Peña Nieto” *El Sur*, 4 de diciembre de 2014. Inicialmente, el gobierno federal anunció operaciones en 22 municipalidades en Guerrero, ocho en el estado de México, cuatro en Morelos y dos en Michoacán. En enero, el gobierno del estado de Guerrero anunció que también se enviarían fuerzas federales y estatales a Chilapa y la región de La Montaña. Véase Arturo de Dios Palma, “Anuncia Ortega operativo contra el delito en Chilapa y La Montaña”, *La Jornada: Guerrero*, 25 de enero de 2015.

² Cálculos de SNSP y Crisis Group basados en tasas de homicidio del SNSP. La estimación de la población proviene del Consejo Nacional de Población (CONAPO), www.conapo.gob.mx.

³ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. La “cifra negra”, el número de delitos que no se denuncian, es elevada en gran parte de México. A nivel nacional, se estima que el 89 por ciento del total de los delitos no se denuncian. Solo el 7 por ciento del total de los delitos son investigados. En Estados Unidos, alrededor del 54 por ciento de los delitos violentos y el 63 por ciento de los delitos contra la propiedad no se reportan. Jennifer L. Truman y Lynn Langton, “Criminal Victimization, 2014”, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, agosto de 2015.

alrededor del 16 por ciento de aquellos cometidos en 2010 se resolvieron en el plazo de un año⁴.

Si la impunidad es la norma en el caso de los homicidios, es casi absoluta en lo que respecta a la desaparición forzada⁵. Solo seis personas han sido condenadas por este delito desde que pasó a ser un delito federal en 2001, según Amnistía Internacional⁶. Una asociación de víctimas de Guerrero documentó 293 desapariciones sin resolver entre abril de 2005 y mayo de 2011, de las cuales unas 200 podrían considerarse “forzadas”, es decir, sobre las que hay evidencia de participación de agentes del Estado. La Comisión de Derechos Humanos del estado documentó 90 desapariciones forzadas entre 1990 y 2014. Los fiscales informaron que han abierto 44 investigaciones, pero ninguna de ellas ha llegado aún a juicio⁷.

En todo el país, se han registrado más de 26.000 personas desaparecidas desde 2007, incluidas casi 12.000 durante los tres años del mandato de Peña Nieto⁸. El gobierno está trabajando con el Comité Internacional de la Cruz Roja en la elaboración de un registro actualizado de personas desaparecidas y protocolos de acción inmediata que puedan ser aplicados a lo largo del país. Asimismo, está consultando a organizaciones de derechos humanos acerca de la posibilidad de actualizar la legislación sobre desaparición forzada de modo que cumpla con la normativa internacional⁹. Pero dichas medidas son insuficientes para abordar lo que el presidente denomina la “pérdida de confianza” del país¹⁰. Solo el 35 por ciento de la población piensa que su gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra el crimen organizado y las bandas narcotraficantes, frente al 53 por ciento en 2014; tan solo el 27 por ciento aprueba los esfuerzos de lucha contra la corrupción, frente al 42 por ciento del año anterior¹¹.

Si bien la violencia (en términos de la tasa de homicidios) ha disminuido desde que Peña Nieto asumió su cargo, la proporción de mexicanos que creen que vivir en

⁴ “Broken Justice in Mexico’s Guerrero State”, Open Society Foundations, 2015, p. 15. “Indicadores de Víctimas Visibles e Invisibles de Homicidio”, México Evalúa, 2012, p. 31. Véase también Alejandro Hope, “Explaining the homicidal wave”, Silver or Lead, newsletter, *El Daily Post*, 22 de septiembre de 2015.

⁵ Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, una desaparición forzada ocurre cuando alguien es secuestrado o encarcelado clandestinamente por agentes del Estado con la autorización o el consentimiento del Estado. Véase “Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Guerrero, al contrario que muchos estados, tipificó el delito en 2005. Este informe se refiere a desapariciones forzadas cuando hay pruebas de la participación del Estado, y simplemente a desapariciones cuando no las hay.

⁶ “Mexico: Ayotzinapa students’ enforced disappearance in 10 shocking figures”, Amnesty International, 25 de septiembre de 2015.

⁷ Funcionarios de derechos humanos del estado citados en “Broken Justice”, op. cit., pp. 16-17. Human Rights Watch halló “pruebas contundentes” de que agentes del Estado habían participado en 149 de las 249 desapariciones que ha documentado desde 2006. “Mexico’s Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored”, 2013, pp. 1-2.

⁸ Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desparecidas (RNPED), 31 de julio de 2015. www.secretariadoejecutivo.gob.mx/RNPED.

⁹ Entrevista de Crisis Group, Eber Omar Betanzos, subprocurador de derechos humanos de la PGR, Ciudad de México, 3 de julio de 2015.

¹⁰ Jude Webber, “Mexico plagued by ‘incredulity and distrust’, admits president”, *Financial Times*, 2 de marzo de 2015.

¹¹ Daniela Cuddington y Richard Wike, “Declining Ratings for Mexico’s Peña Nieto”, Pew Global, 27 de agosto de 2015.

su estado es peligroso ha aumentado del 67 por ciento en 2012 al 73 por ciento en 2015. Esta tendencia es aún más pronunciada en Guerrero, donde la proporción de ciudadanos que se sienten inseguros aumentó en el mismo periodo del 74 al 87 por ciento¹². Los guerrerenses tienden a confiar en las instituciones de seguridad y justicia menos que otros mexicanos. Solo el 22 por ciento confía en la policía municipal (frente al 36 por ciento a nivel nacional); el 33 por ciento confía en la policía estatal (comparado con el 43 por ciento nacional); el 46 por ciento en la policía federal (frente al 56 por ciento a nivel nacional). Los fiscales estatales y federales cuentan con la confianza de solo el 33 por ciento y el 45 por ciento, respectivamente, de los encuestados en Guerrero, comparado con el 42 por ciento y el 49 por ciento en todo el país.

Esta falta de confianza es el fruto de décadas de impunidad en Guerrero. Además refleja la impresión generalizada de que los delincuentes han infiltrado prácticamente todos los niveles del estado, desdibujando las diferencias entre el crimen organizado y las autoridades legítimas¹³. Para los familiares de los desaparecidos, que viven sin justicia y sin posibilidad de clausurar su dolor, la sospecha de complicidad oficial puede ser especialmente intensa.

Para este informe, Crisis Group entrevistó a docenas de víctimas, empresarios, activistas, periodistas y funcionarios en las ciudades de Iguala, Chilpancingo y Chilapa a lo largo de ocho visitas al estado realizadas entre octubre de 2014 y agosto de 2015. Además habló con activistas, analistas y funcionarios federales en Ciudad de México. La siguiente sección examina el historial de violencia política y criminal del estado. Posteriormente, el informe examina las recientes desapariciones en Guerrero y la respuesta del gobierno federal, centrándose en dos ciudades que han sufrido algunos de los casos más notorios: Iguala, en la región norte del estado, y Chilapa, en el centro. Ambas ciudades, situadas a lo largo de importantes rutas del tráfico, son objeto de una feroz puja entre bandas criminales.

El eje de este informe es la lucha contra la impunidad como un aspecto necesario de la reforma de la justicia y la seguridad, particularmente en un estado que ha sufrido algunas de las más graves violaciones de los derechos humanos en el país. Informes posteriores de Crisis Group examinarán en mayor detalle las reformas necesarias para crear fuerzas policiales profesionales, otro elemento importante de cualquier esfuerzo integral por fortalecer el Estado de derecho.

¹² “Principales Resultados Guerrero”, ENVIPE 2015, 30 de septiembre de 2015.

¹³ Entrevista telefónica de Crisis Group, Santiago Aguirre, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., 30 de septiembre de 2015.

II. Un historial de violencia

Guerrero, escribió el historiador Enrique Krauze, ha sido “ingobernable desde los tiempos coloniales”: fue escenario central de las batallas por la independencia y la reforma en el siglo XIX y experimentó intensas campañas de contrainsurgencia contra las guerrillas de izquierda en el siglo XX¹⁴. Su terreno montañoso facilita el aislamiento, lo que resulta ideal para mantener el poder de los caciques locales y al mismo tiempo proteger a los ilegales, tanto políticos como los delincuentes¹⁵. Otro protagonista siniestro ha cobrado fuerza en las últimas décadas: los traficantes que controlan el cultivo de marihuana y amapola, además de otros negocios ilegales como el secuestro y la extorsión. Estos generan sus propios adversarios: grupos de autodefensa, algunos de los cuales son policías comunitarias legítimas, mientras que otros parecen estar controlados o infiltrados por bandas rivales¹⁶.

La pobreza también ha sido una constante en Guerrero, que al igual que otros estados del sur de México tiene una población rural indígena relativamente numerosa. Dos de cada tres guerrerenses son pobres¹⁷. El índice de desarrollo humano del estado (resultado de indicadores de ingresos, salud y educación) es el segundo más bajo de los 31 estados, después de Chiapas¹⁸. Los estudios demuestran que el 14 por ciento de la población de quince o más años es analfabeta, más del doble de la media nacional (6 por ciento) y varias veces superior a las tasas de estados más ricos al norte del país, como Nuevo León (2 por ciento) y Chihuahua (3 por ciento)¹⁹. Además tiene la cuarta tasa de mortalidad infantil más elevada del país (15 por cada 1.000 nacidos vivos), según estadísticas de 2013²⁰.

“La desigualdad social extrema y la injusticia rampante” han fomentado la polarización en el estado, radicalizando a los activistas desilusionados con la democracia electoral²¹. Algunos creen que el final del régimen unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) apenas generó cambios políticos en el estado, a pesar de la emergencia del izquierdista Partido de la Revolución Democrática como su principal competidor²². Los detractores dicen que ambos han sido infiltrados por intereses poderosos, entre ellos el crimen organizado. El clientelismo – incluida la compra de votos a cambio de bienes básicos, empleos e incluso dinero en efectivo – no la políti-

¹⁴ Enrique Krauze, “Trasfondos de la infamia”, *Reforma*, 9 de noviembre de 2014.

¹⁵ Alexander Aviña, *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside* (Oxford, 2014).

¹⁶ Boletín informativo de Crisis Group N°29, *Justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México*, 28 de mayo de 2013.

¹⁷ “Medición de la Pobreza 2014”, Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Cuadro Resumen Evolución Nacional y por Entidad Federativa.

¹⁸ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en base a cifras de 2012, calculó que el índice de Guerrero era 0,679, comparado con el 0,746 a nivel nacional. “Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, México”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2015, p. 6.

¹⁹ “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras”, Secretaría de Educación Pública, 2013-2014, p. 25.

²⁰ “Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (www.objetivosdesdesarrollodelmilenio.org.mx).

²¹ Carlos Illades, “Guerrero: la violencia circular”, *Nexos*, 1 de noviembre de 2014.

²² El PRI, formado tras la Revolución Mexicana, dominó la política en el país durante cerca de siete décadas, hasta que perdió la presidencia en el 2000. Para un panorama general de los partidos, véase “Mexico Institute’s Elections Guide”, (mexicoinstituteelections.wordpress.com).

ca, determina el resultado de las elecciones. “Para obtener votos y financiar campañas”, dijo el senador Alejandro Encinas, “los partidos políticos comenzaron a abrirse” a poderosos caciques locales, a pesar de sus vínculos criminales²³. “El poder es ejercido por grupos liderados por caciques: es unipersonal, autoritario, y represivo”, dijo Abel Barrera, fundador del Centro de Derechos Humanos Tlachinollan²⁴.

A. *La guerra sucia*

A diferencia de la mayoría de los países de América Central y Suramérica, México no sufrió ninguna dictadura militar durante la Guerra Fría. Sin embargo, no estuvo libre de conflictos entre un estado unipartidario autoritario y movimientos cada vez más radicalizados que exigían cambios sociales y políticos²⁵. Nicomedes Fuentes García fue preso político durante tres años en los 70, pasando por cárceles oficiales y clandestinas. Al igual que otros presos, Fuentes García, un estudiante activista convertido en partidario de la guerrilla, fue torturado durante un interrogatorio por investigadores que esperaban vincularlo a ataques contra el ejército. El oficial que ordenó su liberación en 1977 le dio un ultimátum: no te metas en problemas, o no sobrevivirás a tu próximo arresto. Fuentes García tuvo suerte. En la década de los 70 los militares aparentemente detuvieron a cerca de 1.500 sospechosos de pertenecer o apoyar a la guerrilla, de los cuales más de 200 siguen con paradero desconocido²⁶.

Como miembro de la Comisión de la Verdad de Guerrero, que publicó sus conclusiones en octubre de 2014, Fuentes García ayudó a entrevistar a más de 400 sobrevivientes de la “guerra sucia” de México, ganándose su confianza “poco a poco”. Cuarenta años después, dijo, siguen paralizados por el “trauma” de la represión²⁷. El costo humano de las operaciones de contrainsurgencia en Guerrero durante los 70 ha sido ampliamente documentado en investigaciones oficiales: en 2006, el fiscal especial para movimientos sociales y políticos del pasado publicó un informe de 800 páginas que examinaba algunas de las peores violaciones, incluida la masacre de estudiantes en una manifestación en Ciudad de México en 1968, poco antes de que el país acogiera los Juegos Olímpicos. Basándose en archivos del gobierno y las declaraciones de testigos oculares, concluyó que las fuerzas de seguridad habían cometido crímenes de lesa humanidad en Guerrero al ejecutar o desaparecer a cientos de presuntos guerrilleros y sus simpatizantes²⁸.

A pesar de proporcionar pruebas detalladas, el informe no derivó en investigaciones y juicios en ningún caso de alto nivel. El fiscal especial fue noticia en 2006, cuando presentó cargos contra el expresidente Luis Echeverría por la masacre de

²³ Entrevista de Crisis Group, Alejandro Encinas, senador independiente para el estado de México, Ciudad de México, 24 de abril de 2015. Encinas dejó el PRD en enero de 2015, alegando como razón la negativa de su propio partido a reformarse tras las revelaciones acerca del alcalde de Iguala.

²⁴ Entrevista de Crisis Group, Abel Barrera, Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlapa de Comonfort, Guerrero, 6 de junio de 2015.

²⁵ Aviña, *Specters of Revolution*, op. cit.

²⁶ Entrevista de Crisis Group, Nicomedes Fuentes García, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, Chilpancingo, 6 de junio de 2015. “Informe Final de Actividades”, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, 15 de octubre de 2014, pp. 38, 63.

²⁷ “Informe Final de Actividades”, op. cit., pp. 100-232. Entrevista de Crisis Group, Nicomedes Fuentes García, Chilpancingo, 6 de junio de 2015.

²⁸ “Official Report Released on Mexico’s ‘Dirty War’”, Electronic Briefing Book no. 209, 21 de noviembre de 2006, National Security Archives, George Washington University (nsarchive.gwu.edu).

estudiantes de 1968, pero el caso nunca llegó a juicio²⁹. En 2004, el ex jefe de inteligencia Miguel Nazar Haro fue arrestado, acusado de secuestro y desaparición, pero fue sobreesido en 2006³⁰. Dos altos funcionarios militares a cargo de operaciones de lucha contra la insurgencia en Guerrero finalmente fueron acusados, pero por narcotráfico, no por violaciones de los derechos humanos³¹.

Seis años después del informe del fiscal especial, la legislatura de Guerrero creó una comisión de la verdad estatal, liderada por Fuentes García y otros cuatro comisionados. Su informe de octubre de 2014, que incluía el testimonio de cientos de víctimas, documentó más de 500 graves violaciones, incluidas 239 desapariciones forzadas y diecinueve ejecuciones extrajudiciales. Los comisionados encontraron archivos de inteligencia que indicaban que algunos de los desaparecidos permanecieron detenidos en prisiones militares. También encontraron restos de dos víctimas de la “guerra sucia”³². No obstante, los miembros de la comisión dicen que ni el gobierno estatal ni el federal han seguido sus recomendaciones de reparar a las víctimas y sus comunidades e iniciar investigaciones penales³³.

Algunos organismos internacionales de derechos humanos han denunciado además que el gobierno no investigó los abusos cometidos por el régimen militar durante las campañas de contrainsurgencia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido siete sentencias en contra de México; cuatro de estos casos involucraron abusos por parte de los militares en Guerrero³⁴. En una sentencia de 2009, la corte concluyó que el gobierno no había investigado adecuadamente la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco en 1974, tras ser detenido en un puesto de control del ejército. Consideró que los militares acusados de este tipo de violaciones de los derechos humanos deberían ser juzgados en un tribunal civil, decisión que la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sostuvo en 2011³⁵. No obstante, cuatro años después el Comité de la ONU contra las Desapariciones Forzadas señaló la falta de “avances significativos en la investigación y sanción de los responsables” de las violaciones perpetradas durante la “guerra sucia”³⁶.

²⁹ Echeverría fue puesto bajo arresto domiciliario, acusado de la masacre de un grupo de personas, en su mayoría estudiantes, en Tlatelolco, Ciudad de México, en 1968, cuando estaba a cargo de la seguridad como secretario de gobierno. Otro tribunal rechazó los cargos un año después. “Mexico’s ex-leader cleared in ‘68 genocide”, Associated Press, 13 de julio de 2007.

³⁰ Verónica Calderón, “Muere Miguel Nazar Haro, impulsor de la ‘guerra sucia’ en México”, *El País*, 27 de enero de 2012.

³¹ Francisco Quirós Hermosillo permaneció detenido en una base militar hasta que murió de cáncer en 2006. Mario Arturo Acosta Chaparro apeló a un tribunal federal que rechazó los cargos en 2007; fue restituido en su rango. Fue asesinado a balazos en Ciudad de México en 2012.

³² “Informe Final de Actividades”, op. cit. Entrevista de Crisis Group, Nicomedes Fuentes García, Chilpancingo, 6 de junio de 2015.

³³ Entrevistas de Crisis Group, Nicomedes Fuentes García, Chilpancingo, 6 de junio de 2015; Pilar Noriega, comisionada de la verdad, Ciudad de México, 19 de mayo de 2015. Según el informe, 55 de las 275 víctimas identificadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos han sido reparadas. “Informe Final de Actividades”, op. cit., p. 88.

³⁴ Dos de los casos se referían a desapariciones, los otros dos a violaciones sexuales. Solo en los casos de violación ha habido acusaciones o condenas. Véase los casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la página web de la Organización de Estados Americanos (www.oas.org).

³⁵ “Mexico’s Supreme Court Decides to End Military Jurisdiction for Soldiers who Commit Human Rights Violations”, Washington Office on Latin America, 13 de julio de 2011.

³⁶ “Observaciones finales sobre el informe presentado por México”, Comité sobre las Desapariciones Forzadas, UNOHCHR (www.hchr.org.mx), 13 de febrero de 2015, p. 7. Sobre el caso Radilla,

Para los defensores de los derechos humanos, el fracaso de las autoridades en brindar justicia demuestra su indiferencia o incluso complicidad. Nada más que una “cortina de humo”, escribió uno de ellos, refiriéndose al fiscal especial. “Los desaparecidos de antes y de ahora no son nada para el gobierno”³⁷. Para algunos, también es complicidad el hecho de que hoy en día no se castigue a quienes cometen actos de extrema violencia. Antes, la violencia estaba “dirigida sistemáticamente por el propio estado”, dijo Fuentes García; ahora los responsables son poderosos grupos del crimen organizado que se benefician de la protección y complicidad del estado. “Lo que tenemos en Guerrero es un narcoestado”, dijo³⁸.

B. De macro a microcarteles

El cultivo de narcóticos ilegales para la exportación en Guerrero se remonta a unos 50 años. El “Acapulco Gold” – originalmente cultivado en las laderas de la Sierra Madre del Sur que rodean el famoso destino turístico – fue una de las variedades de cannabis más buscadas en Estados Unidos durante los años 60³⁹. Los mismos factores que han limitado el desarrollo económico de Guerrero – su terreno escarpado y carreteras sin pavimentar – lo convierten en un lugar idóneo para el cultivo de la marihuana y la amapola, y para la fabricación de heroína⁴⁰. El gobierno mexicano no ha publicado estadísticas recientes acerca de las zonas de cultivo ilegal, aunque ha dicho que el ejército erradicó alrededor de 21.000 hectáreas de amapola a lo largo del país en 2014 (un aumento sobre las 14.000 de 2013) y otras 5.700 de marihuana⁴¹. Se cree que Guerrero produce entre el 50 y el 70 por ciento de la heroína mexicana, que a su vez constituye alrededor del 45 por ciento de la heroína consumida en Estados Unidos⁴². Además, el mercado estadounidense está creciendo: la Administración para el Control de Drogas de ese país (DEA) estima que el consumo de heroína aumentó en un 37 por ciento entre 2008 y 2012. A medida que se ha incrementado el consumo, también lo ha hecho el número de casos registrados de muertes relacionadas con la heroína en los Estados Unidos: en 2013 hubo 8.200 muertes por sobredosis, cuatro veces más que en 2002⁴³.

A principios de la década del 2000, gran parte de Guerrero estaba controlada por la familia Beltrán-Leyva, cuatro hermanos de Sinaloa que se aliaron con el cartel

véase “Verdad, justicia, y reparación para Rosendo Radilla y todas las víctimas de desaparición forzada en México”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (cmdpdh.org), 26 de agosto de 2015.

³⁷ “Femospp: Fiscalía de ‘nombre largo y alcances cortos’”, Sistema Integral de Información Sobre Derechos Humanos, (www.centroprodh.org.mx), 8 de julio de 2011.

³⁸ Entrevista de Crisis Group, Nicomedes Fuentes García, Chilpancingo, 6 de junio de 2015.

³⁹ A pesar de la competencia en EE.UU. de variedades de lujo de cannabis criado en invernaderos, esta variedad sigue teniendo peso. Ioan Grillo, *El Narco: The Bloody Rise of Mexican Drug Cartels* (London, 2012), pp. 41-42.

⁴⁰ Chris Kyle, “Violence and Insecurity in Guerrero”, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars and Justice in Mexico, University of San Diego, enero de 2015, p. 11.

⁴¹ “2015 International Narcotics Control Strategy Report, Country Report: Mexico”, U.S. Department of State (www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol1/238993.htm).

⁴² Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., p. 13. Según Kyle, en otros tiempos la Costa Pacífica de Guerrero era un importante lugar de desembarco de cocaína destinada a EE.UU. pero se cree que ya no es una ruta de tránsito activa. El 50 por ciento de la heroína consumida en EE.UU. proviene de Sudamérica, el 45 por ciento de México, y el cinco por ciento del sudoeste asiático. “National Drug Threat Assessment Summary 2014”, U.S. Drug Enforcement Administration (DEA), p. 39.

⁴³ DEA, op. cit., p. 1. “Today’s Heroin Epidemic”, Vital Signs, Centers for Disease Control and Prevention, julio de 2015.

liderado por Joaquín (El Chapo) Guzmán. La violencia empezó a escalar hacia 2006, cuando el cartel de los Zetas comenzó a introducirse en el territorio de los Beltrán-Leyva, y estalló después de 2009, cuando los hermanos se separaron de Guzmán⁴⁴. Las guerras territoriales se expandieron a ciudades y poblados que servían de puertas de entrada a las zonas de producción de drogas. Para octubre de 2014, cuando las autoridades arrestaron a Héctor Beltrán-Leyva, el último hermano con vida o fuera de la cárcel, el otrora poderoso cartel había perdido gran parte de su fuerza. En su lugar, el estado se había convertido en el campo de batalla de al menos media docena de “microcarteles”⁴⁵.

La degradación de los carteles hasta convertirse en bandas extremadamente violentas no es un fenómeno que afecte exclusivamente a Guerrero, aunque la fragilidad de sus instituciones hace que sea especialmente vulnerable⁴⁶. Los grandes carteles cuya actividad principal es el narcotráfico, que gozan de la aceptación tácita del gobierno dentro de sus territorios, tienen un incentivo para mantener un perfil bajo. Eso puede cambiar si se altera el balance de fuerzas criminales – debido a arrestos, pujas internas o la pérdida de la protección del Estado – y los rivales empiezan a invadir mutuamente los territorios de los otros. Sin el poder, contactos o conocimientos necesarios para vivir exclusivamente del narcotráfico, estos grupos diversifican sus actividades ilegales depredadoras, como el secuestro y la extorsión⁴⁷.

En los últimos años, estos delitos se han propagado a nivel socioeconómico y geográfico a los barrios marginales de ciudades, poblados y comunidades rurales⁴⁸. La competencia por el control territorial puede ser feroz: los puestos de trabajo en una mina de propiedad extranjera cerca del poblado de Carrizalillo, en la zona central de Guerrero, convirtió a los residentes en valiosos objetivos. Entre marzo y abril de 2015, alrededor de la mitad de las 500 familias de la comunidad huyeron para escapar de las amenazas de bandas rivales. La mina trajo prosperidad al poblado, pero a un costo muy elevado. “Hubiera sido preferible no tener el dinero, si el precio era nuestra propia sangre”, dijo un camionero que perdió a su yerno y dos sobrinos, todos ellos empleados de la mina, asesinados por no pagar el rescate que exigían los extorsionistas⁴⁹.

⁴⁴ Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., pp. 7, 19. Durante muchos años, el poderoso cacique de Guerrero fue Rogaciano Alba, un ex alcalde del PRI y líder permanente de la asociación de ganaderos del estado, quien fue arrestado en 2010. Véase Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México* (México, 2013), p. 117.

⁴⁵ Rubén Mosso, “Cae ‘El H’, líder del clan de los Beltrán Leyva”, *Milenio*, 10 de febrero de 2014. Sobre microcarteles en Colombia y México, véase Luis J. Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, “Tlatlaya y Ayotzinapa: más allá de carteles del narcotráfico”, *Aristegui Noticias*, 6 de diciembre de 2014.

⁴⁶ Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico*, op. cit., p. 481; también Jan Martínez Ahrens, “Mexico’s new generation of cartels”, *El País*, 11 de noviembre de 2014. Para un panorama general de los grupos criminales mexicanos, véase Informe de Crisis Group sobre América Latina N°48, *El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México*, 19 de marzo de 2013, pp. 5-15.

⁴⁷ Entrevistas de Crisis Group, Guerrero. Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., p. 15.

⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Juan Angulo Osorio, editor, *El Sur*, 18 de febrero de 2015; también Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., pp. 15-16.

⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, familia desplazada, Iguala, 21 de abril de 2015. Sergio Ocampo Arista, “Huyen habitantes de Carrizalillo por la violencia desatada entre narcotraficantes”, *La Jornada*, 5 de abril de 2015.

III. Iguala: entrada a Tierra Caliente

Iguala de la Independencia, una ciudad de alrededor de 150.000 habitantes, se asienta en una importante intersección de carreteras que se dirigen hacia Ciudad de México en el norte, hacia la Sierra Madre del Sur y Acapulco en el sur, y hacia Tierra Caliente, la cuenca del Río Balsas que se extiende hacia Michoacán y Morelos, en el oeste. En los últimos años, algunos de los carteles más brutales y extravagantes de México se han disputado el control de estas llanuras, rodeadas de laderas inaccesibles que favorecen el cultivo de marihuana y amapola. En marzo de 2012, un grupo hasta entonces poco conocido, Guerreros Unidos, saltó a la primera plana cuando siete cabezas de hombres y tres de mujeres fueron halladas en el poblado de Telo-loapan, junto con fuertes insultos y amenazas dirigidas a una banda rival. Ese mismo día, doce agentes de la policía estatal y municipal que habían sido enviados a investigar murieron en enfrentamientos con hombres armados⁵⁰.

Guerreros Unidos es el típico microcartel extremadamente violento y depredador, formado por remanentes de otros grupos. A fines de 2013 y 2014, los medios informaron que cientos de habitantes de poblados rurales habían huido, buscando refugio en poblados más grandes y ciudades. Si bien no lograron controlar la producción de narcóticos en el norte de Guerrero, crearon una de “las operaciones de extorsión y secuestro más eficaces” de la región⁵¹. De los 605 cadáveres exhumados de fosas comunes en el estado entre enero de 2012 y principios de agosto de 2015, 236 fueron encontrados en los alrededores de Iguala y Taxco.⁵²

La banda parece haber tenido un estrecho vínculo con José Luis Abarca. Elegido alcalde de Iguala en 2012, Abarca, quien supuestamente comenzó vendiendo huarachas (sandalias) en el mercado local, se había convertido en uno de los joyeros más ricos de la ciudad, y era el dueño de su principal centro comercial. No tenía ninguna experiencia política previa: la sede local del PRD lo reclutó un mes antes de las elecciones. Su esposa, María de los Ángeles Pineda, era tal vez más conocida, al menos entre los agentes de seguridad. Dos de sus hermanos estaban en la lista de los más buscados por los fiscales federales en 2009, aunque ambos fueron asesinados antes de que pudieran ser capturados. Un tercer hermano, Salomón, es un presunto líder de los Guerreros Unidos⁵³.

Abarca fue noticia en los medios nacionales en mayo de 2013, tras la desaparición de varios activistas que habían estado bloqueando una carretera para exigir ayuda municipal para los agricultores. Tres de ellos aparecieron muertos cuatro días des-

⁵⁰ Ezequiel Flores Contreras, “Hallan 10 cabezas humanas en Guerrero”, *Proceso*, 18 de marzo de 2012; Luis Prados, “12 policías mexicanos muertos y 10 jóvenes decapitados en Guerrero”, *El País*, 19 de marzo de 2012. Los principales rivales de Guerreros Unidos en la zona en ese momento eran los remanentes de La Familia Michoacana que estaban enfrentados con una facción rival, Los Caballeros Templarios.

⁵¹ Juan Carlos Pérez Salazar, “México: el cartel que protagonizó el peor enfrentamiento del gobierno de Peña Nieto”, *BBC Mundo*, 2 de julio de 2014. “Teloloapan en disputa”, *noticieros.televisa.com*, 7 de marzo de 2014; Gustavo Castillo García, “Diáspora en Chilacachapa por disputa entre Templarios y Guerreros Unidos”, *La Jornada*, 23 de diciembre de 2013. Kyle, “Violence and Insecurity”, *op. cit.*, p. 32.

⁵² Intercambio por correo electrónico con Chris Kyle, 3 de agosto de 2015. Alejandro Guerrero, “Sacaron nueve cuerpos de las narco fosas de Iguala y encuentran tres cadáveres en Acapulco”, *El Sur*, 18 de abril de 2014; Rolando Aguilar, “En dos días, van 19 cuerpos en fosas clandestinas en Guerrero”, *Excélsior*, 21 de mayo de 2014.

⁵³ Esteban Illades, “Iguala: el polvorín que nadie olió”, *Nexos*, 20 de octubre de 2014.

pués, con heridas de bala y señales de abuso. Sus familiares y otros activistas dijeron que el alcalde los había amenazado y que temían por sus vidas, y exigieron que las autoridades federales llevaran a cabo una investigación exhaustiva del caso⁵⁴. Un sobreviviente del secuestro dijo que Abarca mismo había ejecutado a una de las víctimas⁵⁵. El alcalde negó las acusaciones y mantuvo su inmunidad hasta que una masacre aún más brutal volvió a poner a Iguala en el centro de la atención⁵⁶.

A. *Los 43 de Ayotzinapa*

El 26 de septiembre de 2014, llegaron a Iguala varias docenas de estudiantes de primer año de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, a unos 120km al sur, en el centro del estado. Los normalistas, cuya escuela está adornada con murales del Che Guevara y otros héroes revolucionarios, eran conocidos por su militancia política. Planeaban recaudar fondos (para lo cual a veces tomaban cabinas de peaje y exigían pagos a los automovilistas) y también requisar autobuses interurbanos para asistir a una protesta en la Ciudad de México. Ninguna de estas actividades era especialmente inusual; por lo general tampoco terminaban en enfrentamientos. Incluso los conductores de los autobuses solían cooperar, siempre y cuando se cuidarían sus vehículos⁵⁷.

Pero esa noche, por motivos que aún no se han esclarecido, la policía municipal se enfrentó a los estudiantes. Fueron perseguidos por la ciudad y sus alrededores por agentes de la policía, algunos de ellos supuestamente encapuchados y acompañados de civiles armados, desde cerca de las 8 de la noche hasta pasada la medianoche. Hubo seis víctimas mortales: tres estudiantes (uno de ellos tras sufrir graves torturas) y tres transeúntes. Los hombres armados llegaron a disparar contra una conferencia de prensa improvisada convocada para denunciar el accionar policial, obligando a los periodistas y los estudiantes a salir corriendo en busca de resguardo⁵⁸.

Al día siguiente, las autoridades del estado desarmaron y detuvieron a gran parte de la policía de Iguala, pero los fiscales esperaron cuatro días para emitir una citación contra su jefe, el alcalde Abarca. Para entonces había desaparecido, tras solicitar

⁵⁴ “Mexico: Conduct Federal Investigation into Activists’ Killings”, Human Rights Watch, 20 de junio de 2013.

⁵⁵ “Documento: ‘Me voy a dar el gusto de matarte’, testimonio contra el alcalde de Iguala”, *Aristegui Noticias*, 7 de octubre de 2014.

⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, Sofia Mendoza, viuda de Arturo Hernández Cardona, Iguala, 10 de noviembre de 2014. Rogelio Agustín Esteban, “Niega alcalde de Iguala haber asesinado a Arturo Hernández Cardona”, *Milenio*, 26 de noviembre de 2013.

⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, Manuel Olivares, Red Guerrerense de Derechos Humanos, Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, 11 de noviembre de 2014; Juan Angulo Osorio, Chilpancingo, 18 de febrero de 2014. Jan Martínez Ahrens, “La muerte anda suelta en Iguala”, *El País*, 4 de octubre de 2014; Alma Guillermoprieto, “Mexico: ‘We Are Not Sheep to be Killed’”, *New York Review Daily*, 5 de noviembre de 2014.

⁵⁸ “Matan a tres estudiantes de Ayotzinapa; los rafaguean policías de Iguala y un comando”, *El Sur*, 27 de septiembre de 2014. Los hombres armados también dispararon sobre un autobús en el que viajaba un equipo de futbolistas adolescentes, aparentemente porque los confundieron con estudiantes de Ayotzinapa, matando al conductor y a un jugador. La sexta víctima fue una mujer que viajaba en un taxi. Rogelio Agustín, “Enfrentamientos entre policías y normalistas dejan 6 muertos”, *Milenio*, 27 de septiembre de 2014; Jo Tuckman, “Scores of students still missing after ambush by Mexican police and gunmen”, *The Guardian*, 30 de septiembre de 2014. Entrevista de Crisis Group, periodista, Iguala, 21 de febrero de 2015.

un permiso de ausencia que fue unánimemente aprobado por el ayuntamiento⁵⁹. Las autoridades federales y estatales discutieron acaloradamente acerca de quién era responsable de investigar y encontrar a las docenas de estudiantes desaparecidos. El presidente Peña Nieto llamó a las autoridades de Guerrero a asumir su responsabilidad. El gobernador Ángel Aguirre respondió que el estado necesitaba apoyo, expresando algo que no era ningún secreto: que las fuerzas policiales municipales, no solo en Iguala sino en gran parte del estado, estaban “infiltradas, infectadas, muy contaminadas” por criminales. Ocho días después de los ataques, los fiscales federales se hicieron cargo de la investigación⁶⁰.

El gobierno federal llevó a cabo lo que los funcionarios denominaron una búsqueda e investigación sin precedentes, arrestando a más de 110 personas, incluidos más de 70 agentes policiales de Iguala y de la municipalidad vecina de Cocula. Sin embargo, a un año de la desaparición de los estudiantes, no había habido ninguna condena, y más allá del derramamiento de sangre de la noche del 26 de septiembre, se cuestionaban muchos aspectos del caso⁶¹.

Los fiscales federales presentaron sus conclusiones al público en enero de 2015, con un video que incluía entrevistas con sospechosos y reconstrucciones animadas de los hechos. Refiriéndose a docenas de confesiones, declaraciones de testigos y pruebas forenses, el entonces procurador general Jesús Murillo Karam dijo que el alcalde había ordenado a la policía que interceptara a los estudiantes. Tras varias horas de enfrentamientos, pidieron refuerzos a Cocula, y estos ayudaron a transportar a los estudiantes en patrulleros a las afueras de la ciudad. Allí, la policía supuestamente los entregó a miembros de Guerreros Unidos, quienes los apilaron en un camión y los trasladaron a un basurero municipal, donde asesinaron a aquellos que aún no habían muerto sofocados. Los fiscales dicen que los miembros de la banda construyeron una pira funeraria con basura, la prendieron e incineraron los 43 cuerpos⁶².

El motivo de este asesinato en masa, dijeron los fiscales, fue la rivalidad entre bandas. Guerreros Unidos sospechaba que algunos estudiantes eran miembros de Los Rojos, un grupo que opera en la zona central de Guerrero. El procurador general declaró que las muertes eran una “certeza legal” y una “verdad histórica”, aunque la mayor parte de los restos fueron calcinados de tal modo que resultó imposible identificar el ADN. Los familiares inmediatamente repudiaron estas conclusiones y prometieron seguir buscando a sus hijos⁶³.

⁵⁹ Ezequiel Flores Contreras, “Alcalde de Iguala está prófugo; emiten orden de presentación en su contra”, *Proceso*, 1 de octubre de 2014. Abarca y su esposa fueron capturados más o menos un mes después en Ciudad de México. Tracy Wilkinson, “Mexico arrest of fugitive mayor may shed light on missing students”, *Los Angeles Times*, 4 de noviembre de 2014.

⁶⁰ “Asumir su responsabilidad ante la matanza de Iguala, exige Peña Nieto a Aguirre”, *El Sur*, 1 de octubre de 2014. “La seguridad es responsabilidad de los tres niveles de gobierno, responde Aguirre a Peña”, *El Sur*, 1 de octubre de 2014. Gustavo Castillo García, “Atrae PGR la investigación y envía más personal para identificar cuerpos de fosas”, *La Jornada*, 5 de octubre de 2014.

⁶¹ Mauricio Torres, “A un año de Ayotzinapa, 111 detenidos, 20 prófugos, y ninguna sentencia”, CNN-México, 21 de septiembre de 2015.

⁶² “Las pruebas dan certeza legal sobre la muerte de los normalistas: PGR”, CNN-México, 27 de enero de 2015.

⁶³ “Asesinados, incinerados y arrojados al río, verdad histórica: PGR”, *Milenio*, 27 de enero de 2015. Los fiscales dijeron que los restos fueron introducidos en bolsas de plástico y desechados en un río cercano. Los restos recuperados fueron enviados a un laboratorio austríaco que comparó fragmentos de huesos con dos estudiantes desaparecidos. El Equipo Argentino de Antropología Forense, en representación de los familiares, cuestionó la segunda comparación, calificándola de no concluyen-

No solo los padres agraviados rechazaron las conclusiones del gobierno. En julio de 2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), que funciona como un defensor del pueblo independiente, publicó un informe que enumeraba más de 30 irregularidades en la investigación y criticaba al gobierno por el trato brindado a las víctimas y sus familiares. Según la CNDH, las autoridades no examinaron los registros telefónicos de los celulares de las víctimas, ignoraron pruebas que indicaban que los estudiantes podrían haber muerto en otro lugar, no realizaron pruebas de balística sobre las municiones halladas en el basurero, ni permitieron a los familiares examinar elementos encontrados junto a los restos, como hebillas de cinturón o botones, para determinar si podrían pertenecer a los estudiantes desaparecidos⁶⁴.

El 6 de septiembre, un equipo independiente de cinco expertos conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó más de 500 páginas de conclusiones preliminares⁶⁵. El equipo también halló que los investigadores habían extraviado o manipulado inadecuadamente pruebas clave, señalando que se había destruido material de video potencialmente decisivo de una cámara de seguridad, y citando evidencia de testimonios que podrían haber sido obtenidos bajo presión. Se dijo que los exámenes médicos de docenas de sospechosos que denunciaron abusos se realizaron de forma tardía e imprecisa, “muy por debajo de los estándares internacionales”⁶⁶.

El informe identificó alarmantes imprecisiones u omisiones en la investigación oficial. Señaló que la policía federal y el ejército tuvieron acceso a comunicaciones en tiempo real sobre los enfrentamientos con la policía local, sabían que algunos estudiantes habían sido detenidos, y que los soldados interrogaron a los estudiantes heridos en un hospital. También dijo que el gobierno no había investigado otros posibles motivos de los secuestros que no fueran la rivalidad entre pandillas. Uno de los cinco autobuses requisados apenas se mencionó en la investigación del fiscal, a pesar de la evidencia sobre que los vehículos se habían empleado en Guerrero para transportar drogas, una omisión que los expertos señalaron como sospechosa mediante una serie de incisivas preguntas: ¿Por qué se omitió [el autobús]? ¿Por qué no se procesó, por

te. Juan Paullier, “México: forenses argentinos cuestionan identificación del segundo estudiante de Ayotzinapa”, BBC Mundo, 18 de septiembre de 2015. Juan Carlos Pérez Salazar, “México: padres rechazan la ‘verdad histórica’ de que los 43 estudiantes fueron asesinados”, BBC Mundo, 28 de enero de 2015.

⁶⁴ “Estado de la investigación del ‘Caso Iguala’”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Oficina Especial para el “Caso Iguala”, 23 de julio de 2015.

⁶⁵ El grupo se formó en enero de 2015 mediante un acuerdo entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) – un organismo de la Organización de Estados Americanos – México y representantes de los estudiantes desaparecidos. Además de elaborar planes para buscar a personas vivas, sus actividades incluyen el análisis técnico de la investigación y los planes del gobierno para asistir a las víctimas. “Interdisciplinary Group of Experts to Launch at IACHR Headquarters its Work on the Case of the Students of Ayotzinapa, Mexico”, OAS press release, 30 de enero de 2015.

⁶⁶ “Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa”, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), septiembre de 2015, pp. 176, 202-205. Ana Langner, “En Caso Iguala: Reportan al menos 40 quejas por tortura”, *El Economista*, 29 de junio de 2015. Los funcionarios federales rechazan las acusaciones de tortura, afirmando que se trata de un “estrategia de defensa”. Entrevista de Crisis Group, Roberto Campa, Subsecretario de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno, Ciudad de México, 23 de julio de 2015.

qué no se tomaron evidencias? ¿Por qué no se identificó hasta que el GIEI señaló su existencia?”⁶⁷.

Por último, el informe sugirió que el gobierno se había precipitado al concluir que los estudiantes secuestrados habían sido asesinados, basándose en confesiones inconsistentes e investigaciones forenses negligentes. Presentó un análisis realizado por un experto independiente que aseguraba que no había evidencia (por ejemplo, daños a los árboles aledaños) que indicara que había habido un fuego de la magnitud necesaria para incinerar tantos cuerpos. Una pira funeraria de ese tamaño, dijo el experto, requeriría materiales y tiempo de los que no disponían los sospechosos: alrededor de 30.000 kilos de madera o 13.000 kilos de neumáticos o diésel, y alrededor de 60 horas para quemar hasta calcificar 43 cadáveres humanos de tal modo que no pudieran ser identificados científicamente⁶⁸.

El informe de la CIDH dejó al descubierto lagunas en la investigación, sujeta a un intenso escrutinio nacional e internacional, del caso más trágico y polémico que ha enfrentado el gobierno de Peña Nieto. Las autoridades federales supuestamente habían cometido errores de principiante, o algo incluso peor, al no examinar pruebas fundamentales, ni investigar inmediatamente las denuncias de posible abuso de los detenidos y tampoco proteger a los ciudadanos sometidos a violentos ataques. Los fiscales, señalaron los expertos, debía ampliar su investigación para determinar las responsabilidades de “todos los cuerpos de seguridad” en la desaparición de los estudiantes y explorar la posibilidad de que los funcionarios hubieran “obstruido la investigación”⁶⁹.

En una reunión a puerta cerrada de casi tres horas, el presidente Peña Nieto supuestamente aseguró a los familiares de los estudiantes que las investigaciones continuarían: “Estamos del mismo lado y trabajamos por el mismo objetivo”. También anunció la creación de una fiscalía especial para investigar los casos de desaparición sin resolver alrededor del país, aunque un alto funcionario rechazó la necesidad de cualquier ayuda o supervisión internacional⁷⁰. Los familiares mantuvieron su postura, insistiendo en que se crearan unidades especiales tanto para buscar a los estudiantes como para indagar las irregularidades en las investigaciones en relación a su desaparición⁷¹.

El gobierno fue aún más lejos el 19 de octubre de 2015, al firmar un acuerdo con la CIDH para reanudar la investigación con un nuevo equipo de fiscales en la Subprocuraduría de derechos humanos⁷². Los fiscales trabajarán con los expertos para planificar la investigación, entre otras cosas sumando nuevas líneas de indagación. El gobierno además se comprometió a coordinar con los expertos para realizar un nuevo análisis forense del vertedero donde supuestamente fueron incinerados los cuerpos y reanudar la búsqueda de los estudiantes en otros lugares, en colaboración con sus familiares.

⁶⁷ “Informe Ayotzinapa”, op. cit., pp. 189, 319-325. Los expertos citaron un testimonio ante un tribunal federal en EE.UU. que afirmaba que los acusados de trabajar con Guerreros Unidos transportaban drogas en un “compartimento especial” de un autobús público interurbano.

⁶⁸ Ibid, pp. 145-156.

⁶⁹ Ibid, pp. 344-345.

⁷⁰ Enrique Sánchez y David Vicenteño, “Peña ordena crear una fiscalía especial; PGR abre expediente de normalistas desaparecidos”, *Excélsior*, 25 de septiembre de 2015.

⁷¹ “Papás de Ayotzinapa rechazan fiscalía propuesta por EPN: ‘necesitamos una que busque a los 43’”, *Animal Político*, 24 de septiembre de 2015.

⁷² “Los 10 compromisos del gobierno en el caso Ayotzinapa (documento)”, *Aristegui Noticias*, 20 de octubre de 2015.

No obstante, el gobierno podría tener dificultades para convencer a sus detractores, quienes ya han rechazado la investigación afirmando que tiene deficiencias fatales. El presidente Peña Nieto ha pagado un alto precio, tanto a nivel doméstico como internacional, por la inacción de su gobierno a la hora de resolver importantes casos de derechos humanos⁷³. “Ayotzinapa fue una oportunidad para implementar cambios reales en México”, dijo el senador del PRD Armando Ríos Piter, de Guerrero. En cambio, el caso demostró lo que denominó el “colapso” del sistema de justicia, no solo en Iguala y Guerrero, sino por todo el país y a todos los niveles del gobierno. “Hay más de 26.000 desaparecidos en México”, dijo. “Ayotzinapa está sucediendo todos los días”⁷⁴.

B. *Los otros desaparecidos de Iguala*

Pocos días después de las desapariciones de Ayotzinapa, los investigadores, con ayuda de la policía comunitaria, comenzaron a encontrar fosas clandestinas en las colinas alrededor de Iguala. Al 6 de octubre de 2014, se habían descubierto más de dos docenas de cadáveres, muchos de ellos descuartizados y calcinados. Los primeros informes de prensa sugirieron que podría tratarse de los restos de los estudiantes; la verdad era aún más macabra. Entre ellos había no solo jóvenes varones, sino también mujeres y personas mayores que no pudieron ser inmediatamente identificados⁷⁵. A principios de noviembre, los voluntarios dijeron que habían encontrado otras tres docenas de posibles fosas⁷⁶. Estos hallazgos confirmaron las sospechas de los activistas. La zona alrededor de Iguala es un “cementerio” lleno de víctimas desconocidas, dijo Manuel Olivares de la Red Guerrerense de Derechos Humanos. “Ha habido cientos de desapariciones, [dice la gente]. Hay cuerpos, pero no hay denuncias [de desaparición]”⁷⁷.

Si bien los voluntarios no hallaron restos de ninguno de los estudiantes, su esfuerzo y la militancia de los familiares de los estudiantes rompió la barrera del miedo que había impedido a muchos otros familiares afligidos dar la cara. Algunos voluntarios convocaron reuniones en la iglesia de San Gerardo en Iguala para las personas que estuvieran buscando a familiares desaparecidos. Tan solo unas doce acudieron a la primera de estas reuniones, a principios de noviembre. Alrededor de una semana después, a medida que corría la noticia, fundamentalmente de boca en boca, el sótano de la iglesia se llenaba, con casi 100 asistentes⁷⁸. Miembros de la Red Guerrerense dicen haber documentado más de 400 desapariciones, aunque solo 297 han sido oficialmente registradas, ya que muchos familiares aún temen denunciar los delitos

⁷³ El Departamento de Estado de EE.UU. recortará unos \$5 millones de dólares en ayuda para la lucha contra las drogas porque no pudo certificar que México cumplía con los criterios sobre derechos humanos que exigía el Congreso. Los fondos se reasignarán a la erradicación de coca en Perú. Joshua Partlow, “US blocks some anti-drug funds for Mexico over human rights concerns”, *The Washington Post*, 18 de octubre de 2015.

⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 12 de mayo 2015.

⁷⁵ “Encuentran fosa clandestina en Iguala; podrían ser los 43 estudiantes de Ayotzinapa”, sdp. noticias.com, 4 de octubre de 2014. Alejandro Guerrero, “Suman 28 los cuerpos hallados en fosas de Iguala”, *El Sur*, 6 de octubre de 2014.

⁷⁶ Natividad Ambrocio, “UPOEG concluye primera etapa de búsqueda de normalistas”, *El Financiero*, 9 de noviembre de 2014.

⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, Manuel Olivares, Red Guerrerense de Derechos Humanos, Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, 11 de noviembre de 2014.

⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, Xitlali Miranda, voluntaria, Iguala, 14 de mayo de 2015.

ante las autoridades. Casi 600 familiares han proporcionado muestras de ADN para ayudar a identificar los restos⁷⁹.

Los familiares comenzaron a llevar a cabo sus propias búsquedas todos los domingos. Al principio identificaban las fosas comunes introduciendo un palo de metal en la tierra para ver si desprendía olor a descomposición. Con la ayuda de expertos forenses, aprendieron a reconocer otros indicios, como depresiones o variaciones en el color de la tierra, marcando cada lugar con piedras para que los posibles restos pudieran ser desenterrados sin destruir las pruebas. Decidían donde buscar en base a los indicios de fuentes anónimas que desconfiaban o temían a las autoridades. Los informadores podían denunciar movimientos sospechosos, ropa descartada, botellas u otros tipos de residuos de un posible campamento de secuestradores, o simplemente un olor desagradable⁸⁰.

Desde fines de noviembre, el grupo de familiares ha encontrado más de 100 restos, en su mayoría enterrados en laderas al oeste de la ciudad⁸¹. Un caluroso domingo de marzo, unas 30 personas se apiñaron en una furgoneta y en la parte de atrás de una camioneta abierta para llegar a las afueras de la ciudad, desde donde atravesaron con dificultad un maizal seco, protegidos por cuatro gendarmes federales. La mayoría eran mujeres que habían perdido a hermanos, maridos o hijos. Dos de cuatro entrevistadas en el lugar dijeron que habían temido denunciar la desaparición de sus maridos. “¿Quién confía en la policía?”, dijo una joven cuyo marido desapareció en julio de 2014. “Todos están involucrados [en el delito]”⁸².

Algunos familiares han luchado durante años para que las autoridades investiguen la desaparición de sus seres queridos. Uno perdió a sus dos hijos en 2008. Su auto fue encontrado, acribillado a balazos, en las afueras de Iguala, con dos pasajeros muertos en su interior, pero sus hijos no estaban. El estado nunca envió a especialistas para que investigaran el auto y ningún investigador se contactó con la familia. El hijo de otra pareja fue secuestrado cuando intentaba cobrar una deuda de un antiguo socio, después liberado y al poco tiempo secuestrado de nuevo; no se ha sabido nada de él desde marzo de 2009. Los familiares tienen información sobre probables sospechosos, pero los investigadores nunca se pusieron en contacto con ellos después de que denunciaran la desaparición. “Ni siquiera una llamada, mucho menos una visita”, dijo el padre, quien sospecha que las autoridades no van a actuar porque está involucrado un líder de una importante banda: “Aquí los delincuentes y las autoridades son lo mismo”. La madre de un taxista desaparecido en junio de 2013, después de ser arrastrado de su auto por hombres armados, dijo que las autoridades nunca se contactaron con un pasajero que presenció el secuestro⁸³.

El esposo de otra integrante del grupo de familiares desapareció en enero de 2011, mientras manejaba de Chilpancingo a Iguala. La investigación no ha llevado a ningún lado, dijo, a pesar de que él era asesor de la policía estatal. Sus colegas y

⁷⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, Mayra Vergara, Comité de Búsqueda, Los Otros Desaparecidos de Iguala, Iguala, 5 de agosto de 2015. Vergara, su hermana y su hermano están entre los miembros más activos del grupo. Su otro hermano, taxista, desapareció en 2012.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, Mario Vergara, Comité de Búsqueda, Iguala, 21 de abril de 2015.

⁸¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, Mayra Vergara, 5 de agosto de 2015. La oficina del fiscal federal dijo que se habían exhumado 129 cadáveres de 60 fosas clandestinas en los alrededores de Iguala, octubre de 2014-julio de 2015. “Search for missing students turns up 129 bodies”, *The Guardian*, 27 de julio de 2015.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, Iguala, 8 de marzo de 2015.

⁸³ Entrevistas de Crisis Group, Iguala, 17 de febrero, 8 de marzo de 2015.

algunos familiares le han advertido que deje de insistir en el caso, por su propia seguridad. Algunos conocidos la evitan. “Somos victimizados una y otra vez”, dijo⁸⁴.

Historias como estas les resultan trágicamente familiares a los activistas de derechos humanos. Las autoridades no solo no investigan estos delitos, dijo un activista en Chilpancingo, sino que desalientan a los familiares de denunciarlos. “A los familiares les dicen que lo piensen dos veces, que están poniendo en peligro a su familia, que podrían poner en peligro al mismo fiscal”, dijo. “Es chantaje emocional”⁸⁵. La familia Trujillo perdió a cuatro hijos varones: dos desaparecieron en Guerrero en agosto de 2008 mientras viajaban por motivos relacionados con su negocio de joyería; dos desaparecieron durante un viaje a Veracruz en septiembre de 2010. Nadie ha sido acusado o arrestado. La madre y los restantes hermanos formaron una organización para presionar a los funcionarios estatales y federales para que actúen. Las autoridades “en realidad no quieren investigar, porque tendrían que enjuiciarse a sí mismas”, dijo Juan Carlos Trujillo. “El cambio no va a venir del gobierno. Solo vendrá de abajo, de las víctimas y sus familiares”⁸⁶.

⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, Iguala, 21 de abril de 2015.

⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, Javier Monroy Hernández, Taller de Desarrollo Comunitario (TADCO) y Comité de Familiares y Amigos de Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero, Chilpancingo, 20 de febrero de 2015.

⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 4 de mayo de 2015. Se puede encontrar más información acerca de la organización, “Familiares en Búsqueda”, en el sitio web hazquesevean.org/project/maria-herrera-juan-carlos.

IV. “Después de Iguala, México debe cambiar”

El 26 de noviembre de 2014, dos meses después de la desaparición de los estudiantes, el presidente Peña Nieto se dirigió al país para hablar sobre la crisis de seguridad en Guerrero. Hablando desde el Palacio Presidencial, frente a miembros del gabinete, gobernadores de estado y otros dignatarios invitados, prometió que la tragedia sería un punto de inflexión:

“A raíz de la tragedia de Iguala [...] México no puede seguir así, asumo la responsabilidad de la lucha para liberar al país de la criminalidad, para acabar con la impunidad y lograr que todos los culpables de la tragedia de Iguala sean castigados. El grito de ‘Todos somos Ayotzinapa’ muestra el dolor colectivo y muestra una nación unida. Es un llamado a seguir transformando México”⁸⁷.

Las propuestas más radicales en el paquete de diez puntos del presidente eran las reformas constitucionales para restringir la independencia de los gobiernos municipales, identificada como la principal fuente de corrupción política. Una de ellas impondría un “mando unificado” de la seguridad local a nivel estatal, consolidando a unos 1.800 cuerpos policiales municipales en 32 fuerzas controladas por los estados y el distrito federal. La otra otorgaría al gobierno federal autoridad para asumir, “parcial o totalmente” las funciones de las autoridades municipales, si los fiscales federales encontraban pruebas de infiltración criminal. El presidente prometió además desplegar fuerzas federales adicionales en estados problemáticos (especialmente Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Jalisco) y ofreció su apoyo para crear un nuevo sistema anticorrupción y otras medidas legislativas para promover la transparencia y los derechos humanos, tales como leyes más estrictas contra la tortura y la desaparición forzada⁸⁸.

El gobierno ha logrado algunos avances en el fortalecimiento de las leyes contra la tortura y la desaparición forzada. El Congreso y las legislaturas estatales han aprobado las reformas constitucionales necesarias para adecuar dichas leyes a los estándares internacionales⁸⁹. En muchos estados, el delito de desaparición forzada sigue sin estar incluido en el código penal, lo que significa que solo puede ser investigado y juzgado como un delito menor, como el de abuso a la autoridad. Guerrero aprobó una legislación sobre la desaparición forzada en 2005, pero como se señaló anteriormente nadie ha sido procesado por este delito. Los grupos de derechos humanos exigen que se redefina, de modo que los fiscales puedan presentar cargos no solo contra funcionarios que participen o encubran las desapariciones forzadas, sino

⁸⁷ Jan Martínez Ahrens “Peña Nieto elimina la policía municipal para frenar al narco”, *El País*, 27 de noviembre de 2014.

⁸⁸ “Estos son los 10 puntos que anunció Peña Nieto en respuesta al caso Ayotzinapa”, *Animal Político*, 28 de noviembre de 2014; “Llega al Congreso iniciativa contra infiltración del crimen organizado”, *Excélsior*, 1 de diciembre de 2014. La asunción de funciones municipales por parte del gobierno federal estaría sujeta a aprobación por el Senado.

⁸⁹ Tania Rosas, “Permanente valida la ley vs desaparición y tortura”, *El Economista*, 17 de junio de 2015; “Mexican Senate approves reform on enforced disappearances and torture”, agencia de noticias EFE, 30 de abril de 2015.

también contra quienes las apoyen o permitan, directa o indirectamente, incluso si son cometidas por grupos criminales o individuos⁹⁰.

A. Estancamiento político

Las propuestas del presidente en materia de gobierno municipal se han enfrentado a la resistencia de las autoridades locales, expertos en seguridad y algunas ONG de derechos humanos. Los partidos opositores se refirieron a las reformas como una apropiación de poder que menoscabaría la autonomía de los municipios. Los alcaldes objetaron que se centraban exclusivamente en las autoridades locales, ignorando el historial de corrupción e infiltración criminal a nivel estatal y federal⁹¹. Los expertos en seguridad señalaron que las fuerzas federales ya son capaces de asumir las funciones de la policía municipal (y lo han hecho repetidamente en zonas con altos niveles de criminalidad), que existen mecanismos legales para enjuiciar o impugnar a las autoridades locales, y que se puede castigar a los municipios que no pongan freno al delito o la corrupción recortando los recursos federales. Algunos expertos independientes preguntaron cómo podían los fiscales presentar pruebas de corrupción e infiltración criminal al Senado (que tiene que aprobar cualquier toma de poder por parte del gobierno federal) sin arriesgarse a que se filtre información que pueda poner en riesgo las investigaciones y los juicios penales⁹².

La idea de consolidar las fuerzas municipales bajo un “comando unificado” liderado por el estado había sido impulsada por el expresidente Felipe Calderón. Desde el intento fallido del Congreso de aprobar una ley que obligara a implementar los cambios a nivel nacional – fue rechazada por el PRI, por aquel entonces el partido opositor – los gobiernos estatales y municipales han estado negociando los comandos unificados caso por caso. En el mejor de los escenarios, estos acuerdos resultarían en policías locales con mejor entrenamiento, recursos y supervisión. En el peor, podrían permitir que los gobiernos locales abduquen de su responsabilidad. En mayo de 2014, Iguala se convirtió en uno de los seis municipios de Guerrero que firmaron este tipo de acuerdo con el gobernador⁹³. Al día siguiente de los enfrentamientos entre la policía y los estudiantes, el alcalde Abarca dijo desconocer esto, afirmando que los funcionarios no le informaron porque respondían a las autoridades estatales, no a las municipales⁹⁴.

⁹⁰ “Informe de Misión a México Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, 2012, pp. 17-18. “Mexico: Submission to the UN Committee on Enforced Disappearances”, Amnesty International, eighth session, 2-13 de febrero de 2015, pp. 5-6.

⁹¹ Andrea Becerril, “Rechazan PRD y PAN aprobar el decálogo; el PRI insistirá”, *La Jornada*, 7 de diciembre de 2014. “Ediles rechazan intervencionismo federal en materia de seguridad”, *La Jornada*, 26 de enero de 2015.

⁹² Entrevista de Crisis Group, Alejandro Hope, analista de justicia y seguridad, *El Daily Post*, 7 de agosto de 2015. Doris Gómora, “México debe cambiar, pero no a ciegas: ONG”, *El Universal*, 8 de diciembre de 2014.

⁹³ Mauricio Torres, “La propuesta de crear 32 policías estatales de mando único genera debate”, CNN-México, 7 de junio de 2010. Vania Pigeonutt, “Mando Único en 6 municipios de Guerrero, en vigor mañana”, *El Universal*, 6 de mayo de 2014.

⁹⁴ Karina Contreras, “Abarca Velázquez tiene todo el ‘respaldo político’ de Nueva Izquierda, afirma Sebastián de la Rosa”, *El Sur*, 28 de septiembre de 2014. Ángel Aguirre, entonces gobernador del estado, dijo que si bien Abarca firmó acuerdos en mayo de 2014 mediante los cuales autorizaba a la policía estatal a tomar control de Iguala, estos nunca fueron implementados. Marco Campillo, Javier Trujillo y Rogelio Agustín, “Iguala nunca permitió mando único: Aguirre”, *Milenio*, 7 de octubre de 2014.

El presidente envió su paquete de reformas al Senado en diciembre de 2014, en lo que sería el primer paso del proceso de modificación constitucional. Sin embargo, no lo mencionó en su mensaje a la nación de septiembre de 2015, levantando dudas sobre hasta qué punto piensa presionar para que se aprueben las reformas en la nueva sesión legislativa. Reformar la constitución puede resultar difícil, especialmente para un gobierno cuyos niveles de aprobación han ido descendiendo⁹⁵.

B. *Intervención federal*

Si la intervención federal pudiera por sí sola garantizar la seguridad local, Guerrero debería ser uno de los estados más seguros de México, en lugar del más peligroso. Los militares han mantenido una fuerte presencia en Guerrero desde las campañas de contrainsurgencia de los 70. Supuestamente aún existen pequeños grupos de guerrillas en algunas zonas, pero no han lanzado una operación importante en casi una década⁹⁶. Hoy en día, la misión principal del ejército en el estado es la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Cada año erradica miles de hectáreas de marihuana y amapola; de hecho funciona como una enorme “fuerza de trabajo agrícola”, encargada de destruir cultivos, en lugar de plantarlos⁹⁷. En 2007, el presidente Calderón puso en marcha la Operación Conjunta Guerrero, enviando a miles de tropas adicionales y efectivos policiales federales a luchar contra los narcotraficantes y otros grupos criminales en Acapulco y las regiones de Costa Grande, Centro y Tierra Caliente del estado. En 2011, una segunda fase prometió no solo contener y debilitar a las organizaciones criminales, sino también fortalecer las instituciones, en especial las locales⁹⁸.

Al mes de las desapariciones de Ayotzinapa, Peña Nieto volvió a desplegar efectivos militares y policiales adicionales, asumiendo el control de la seguridad en doce municipios en la región de Tierra Caliente de Guerrero y uno en el vecino estado de México, mientras que la policía local fue enviada a una base militar para ser depurada⁹⁹. Un importante fiscal federal dijo al Senado en enero de 2015 que la policía en

⁹⁵ Mauricio Torres, “La iniciativa de Peña Nieto en seguridad y justicia llega al Senado”, CNN México, 1 de diciembre de 2014. Rodrigo Elizarrarás, “Las omisiones (en seguridad) del tercer informe”, *Animal Político*, 10 de septiembre de 2015. Mauricio Rubí, “Baja aprobación de Peña Nieto”, *El Economista*, 3 de septiembre de 2015. Según el artículo 135 de la Constitución, las enmiendas requieren la aprobación de dos tercios del Congreso y una mayoría de las legislaturas estatales.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Nicomedes Fuentes García, Chilpancingo, 6 de junio de 2015. El principal heredero contemporáneo en Guerrero de los revolucionarios marxistas de los 70 es el Ejército Popular Revolucionario (EPR), que ha operado esporádicamente desde 1996, cuando denunció la masacre de campesinos por parte del ejército en Aguas Blancas. Los últimos grandes atentados que llevó a cabo fueron contra oleoductos y gasoductos en México central y oriental. En octubre de 2014, reapareció brevemente para denunciar el “terrorismo de Estado” tras las desapariciones de Ayotzinapa. “En Guerrero, crímenes de Estado contra el pueblo: EPR”, *Aristegui Noticias*, 30 de octubre de 2014. “EPR”, Insight Crime, sin fecha.

⁹⁷ Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., p. 12.

⁹⁸ Adriana Covarrubias, “Inicia con anticipación la Operación Guerrero”, *Crónica.com.mx*, 11 de enero de 2007. “Presentan ‘Guerrero Seguro’: Aguirre y Añorve lo pidieron: SEGOB”, *Novedades Acapulco*, 6 de octubre de 2011.

⁹⁹ “Gobierno Federal asume seguridad pública en 13 municipios por Ayotzinapa”, CNN México, 19 de octubre de 2014. Las fuerzas federales ya se habían hecho cargo de la seguridad en Iguala y Cocula, donde las fuerzas municipales fueron acusadas de participar directamente en las desapariciones de Ayotzinapa. Las fuerzas federales también disolvieron la policía local en otros estados. En diciembre de 2011, la armada se hizo cargo de la seguridad pública en la ciudad portuaria de Ve-

estas municipalidades no solo estaba desbordada, sino controlada por los jefes de las bandas locales. Ese mes se enviaron más fuerzas federales a Chilapa, en la región central del estado, y a la región de La Montaña¹⁰⁰.

Pero la decisión del gobierno federal de disolver la policía municipal y remplazarla con fuerzas federales no redujo la violencia. Los homicidios aumentaron en un 15 por ciento (de 93 a 107) en los doce municipios en el primer semestre de 2015, comparado con el mismo periodo en 2014. En Iguala, donde los gendarmes federales ahora están a cargo de la seguridad pública, aumentaron en un 24 por ciento (de 42 a 52). En Chilapa, que recibió apoyo estatal y federal adicional en enero, los homicidios aumentaron en más del doble en la primera mitad de 2015 (de diecisiete a 36). Acapulco, donde las fuerzas federales ayudan a proteger la industria del turismo, ha sufrido un incremento del 44 por ciento (de 281 a 404)¹⁰¹.

El aumento de los homicidios sugiere que las fuerzas federales asignadas a misiones de corto plazo no están adecuadamente equipadas para lidiar con delitos cometidos por bandas locales profundamente arraigadas. Si bien el hecho de ser actores foráneos podría protegerlas de la penetración criminal, también hace que les resulte más difícil cultivar la confianza necesaria de las comunidades locales para llevar a cabo labores de policía preventiva y comunitaria. Este tipo de despliegues siguen un “patrón familiar”, según un analista de la violencia en el estado, que pone de relieve el carácter “evidentemente temporal” de la intervención federal. Las nuevas fuerzas se alojan en hoteles y trabajan desde cuarteles improvisados. Establecen retenes en las principales carreteras y ocasionalmente patrullan carreteras secundarias, por lo general en convoyes fuertemente armados, fácilmente detectables por los halcones (vigías de las bandas)¹⁰².

Este esquema quedó a la vista en mayo de 2015 en Pungarabato, un municipio de Tierra Caliente tomado por la policía federal. Las fuerzas federales estaban alojadas en un importante hotel en Ciudad Altamirano, la cabecera del municipio, apenas interactuando con los residentes más allá de visitas ocasionales para promocionar la prevención del delito en las escuelas. Algunos efectivos de la policía municipal que habían sido enviados fuera del municipio para ser depurados habían vuelto, y si bien seguían cobrando su salario no tenían permitido trabajar. Los residentes en general estaban de acuerdo en que el municipio estaba más tranquilo que unos años antes, cuando las diferentes bandas que luchaban por el control conducían por la ciudad en convoyes armados, se dispararon los secuestros y la extorsión, y muchos empresarios huyeron, cerrando sus negocios o dejándolos en manos de sus empleados. Sin embargo, dijeron, la violencia comenzó a descender en 2013, mucho antes de la llegada de las fuerzas federales, cuando las bandas rivales pusieron fin a las guerras territoriales.

racruz, suspendiendo a 900 agentes en un intento de erradicar la corrupción. “Mexico disbands Veracruz-Boca del Rio police force”, BBC, 22 de diciembre de 2011.

¹⁰⁰ “Crimen organizado mandaba en 13 municipios de Guerrero: PGR”, *Animal Político*, 21 de enero de 2015; “Mandaba el crimen organizado en 13 municipios de Guerrero: Tomás Zerón”, SDP. noticias.com, 21 de enero de 2015. Arturo de Dios Palma, “Anuncia Ortega operativo contra el delito en Chilapa y La Montaña”, *La Jornada*, 25 de enero de 2015.

¹⁰¹ Cálculos de Crisis Group basados en estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) sobre homicidios dolosos. La Gendarmería es una fuerza federal de élite con entrenamiento en reacción rápida y policía comunitaria.

¹⁰² Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., p. 41. Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Altamirano, 14 de mayo de 2015.

Varias fuentes afirmaron, además, que las bandas aún controlan el narcotráfico y otros negocios ilegales desde comunidades rurales cercanas¹⁰³.

La extorsión ha continuado a pesar de la presencia federal. Tres de cinco comerciantes entrevistados dijeron que habían seguido pagando para obtener protección, aunque los otros dos dijeron no saber de la existencia de negocios de extorsión. Un lustrador de zapatos en la plaza central dijo que la mayoría de los vendedores callejeros se veían obligados a pagar una cuota mensual. Cuando se les preguntó por qué no lo denunciaban, los comerciantes dijeron tener la certeza de que los agentes federales por lo menos estaban al tanto de la extorsión e incluso podrían participar en ella. “No hacen nada”, dijo una mujer en una tienda de novias. El dueño de una cafetería coincidió con ella: “La policía municipal era inútil, y los federales son peores. Prefiero pagar la cuota”. Los enviados de las bandas, añadió, eran educados y eficaces; si el dueño de un negocio era robado o asaltado, la banda “lidiaba” con los malhechores¹⁰⁴.

Los funcionarios locales también son extorsionados, lo que sugiere que muchos son víctimas, no colaboradores. Un funcionario municipal de la región dijo que el jefe de la banda local dejó en claro que tendrían que pagar si querían paz en el poblado. Derivar fondos municipales para pagar a los criminales fue fácil, dijo. Gran parte del presupuesto local viene del gobierno federal, el cual habitualmente paga precios excesivos por los servicios y materiales. “Es obvio”, dijo, insistiendo que los funcionarios estatales y federales tenían conocimiento de los pagos. Negó que los funcionarios locales recibieran pagos o se beneficiaran de la actividad criminal. “Los delincuentes no nos pagan nada, solo cobran”¹⁰⁵.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Altamirano, 14 de mayo de 2015. “No saben qué hacer en Tierra Caliente con 300 policías evaluados que volvieron”, *La República*, 17 de febrero de 2015. No está del todo claro qué grupo controla la plaza criminal en Pungarabato. Un periodista local dijo que los Caballeros Templarios controlaban el negocio de la extorsión; otros dijeron que el grupo como tal ya no existía, y que una banda local con base fuera de la ciudad tenía el control.

¹⁰⁴ Entrevistas de Crisis Group, Ciudad Altamirano, 14 de mayo de 2015.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, Tierra Caliente, mayo de 2015.

V. Chilapa: entrada a La Montaña

Al igual que Iguala, Chilapa es un punto estratégico ferozmente disputado. La ciudad, de unos 130.000 habitantes, está situada sobre una carretera que se dirige hacia el este, a la región de La Montaña, donde los campesinos cultivan amapola en las empinadas laderas de la sierra del Filo Mayor¹⁰⁶. La capital del estado, Chilpancingo, se encuentra a menos de una hora en auto hacia el oeste. La zona es territorio de Los Rojos, quienes durante varios años dominaron no solo el narcotráfico, sino también extensas redes de secuestro y extorsión. En Chilapa han funcionado casi como un gobierno paralelo, exigiendo a los residentes que paguen para obtener protección, e incluso determinando qué vendedores consiguen los mejores puestos en el mercado, o quienes pueden vender sus productos en las esquinas más transitadas. “El crimen organizado lleva las riendas”, dijo un oficial. “Incluso si quieres poner un negocio legítimo, necesitas su apoyo”¹⁰⁷.

Los Rojos ampliaron sus negocios más allá de las ciudades y los poblados, desarrollando “formas de extorsión que podían implementarse en las comunidades rurales”¹⁰⁸. Allí encontraron resistencia. En los poblados de mayoría mestiza, comenzaron a formarse “policías comunitarias” autoproclamadas – creadas originalmente bajo una legislación pensada para permitir a las comunidades indígenas protegerse según sus usos y costumbres locales. Algunas no solo erigieron barreras para impedir el acceso de los criminales, sino que también los persiguieron hasta poblados y ciudades vecinas. A falta de supervisión de las fuertes “estructuras comunitarias” en las comunidades indígenas, dijo un activista de derechos humanos de Guerrero, estas policías informales son fácilmente penetradas por los criminales. Y en un ambiente de intensa competencia criminal entre microcarteles con raíces locales, la violencia entre bandas puede transformarse en derramamiento de sangre fratricida entre comunidades vecinas¹⁰⁹.

A. *Rojos vs. Ardillos*

Tal vez en ningún lugar ha sido tan macabra la violencia entre comunidades como en la región central de Guerrero, donde un pequeño grupo narcotraficante, Los Ardillos, comenzó a introducirse en los baluartes de Los Rojos hace varios años. En 2014 y principios de 2015, ambos cometieron atroces asesinatos. En julio de 2014, catorce personas, entre ellas un agente policial, murieron en enfrentamientos armados en Chilapa y sus alrededores. En noviembre, once jóvenes fueron hallados decapitados, desmembrados y parcialmente quemados en una carretera al sur de la ciudad, junto con una nota llena de insultos contra Los Ardillos. Varios días después, las autoridades ha-

¹⁰⁶ Mark Stevenson, “Mexican opium farmers expand plots to supply US heroin boom”, Associated Press, 2 de febrero de 2015.

¹⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, Guerrero, junio de 2015.

¹⁰⁸ Kyle, “Violence and Insecurity”, op. cit., p. 29.

¹⁰⁹ Ibid, pp. 28-31, 43-48. Entrevistas de Crisis Group, Chilapa, 5 de junio de 2015; Abel Barrera, Tlapa de Comonfort, 6 de junio de 2015. Sobre los grupos de autodefensa en Guerrero y Michoacán, véase Boletín informativo de Crisis Group N°29, *Justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México*, 28 de mayo de 2013.

llaron otros cinco cuerpos decapitados, identificados como residentes de Chilapa, secuestrados y aparentemente asesinados en represalia¹¹⁰.

Los políticos también han sido blanco de la violencia. El cuerpo decapitado de Aidé Nava, quien aspiraba a ser nominada por el PRD para ocupar la alcaldía de un municipio rural al noreste de Chilapa, fue arrojado al costado de una ruta en marzo de 2015 con un mensaje que decía que lo mismo les sucedería a otros “políticos que no se quieran alinear”, firmado “Puro Rojo”, con las iniciales de un líder de la banda. El marido de Nava, un exalcalde, había sido asesinado nueve meses antes; su hijo, secuestrado en 2012, sigue desaparecido. El 1 de mayo de 2015, el candidato a alcalde de Chilapa del PRI, Ulises Fabián Quiroz, fue detenido mientras hacía campaña cerca de la comunidad rural de Atzacaloya por unos 30 hombres con armas automáticas, quienes le forzaron a salir de su vehículo y lo asesinaron a quemarropa. Según informaron los medios, Atzacaloya es un bastión de Los Ardillos¹¹¹.

“La batalla por Chilapa no sólo ha exhibido nexos de políticos con el narco sino también la presunta complicidad o complacencia del Ejército y corporaciones policiacas federales y estatales”, publicó la revista de investigación *Proceso* tras el asesinato de Quiroz. Las fuerzas de seguridad son poco más que un camuflaje, dijo un activista de Guerrero. Sigue sin existir voluntad política para investigar secuestros o asesinatos que podrían implicar a los caciques locales, que son los responsables mediatos de la violencia, sostienen los defensores de los derechos humanos. Los jefes políticos locales, que ayudan a financiar las campañas y a movilizar los votos, son demasiado valiosos para sus aliados políticos en las altas esferas estatales y federales. “La policía estatal, los gendarmes, el ejército, la armada, todos han estado operando en Chilapa, pero no han desmantelado a Los Rojos ni a Los Ardillos”, dijo Abel Barrera. “No ha habido arrestos. No hay una estrategia clara para eliminarlos”¹¹².

B. Los 16 de Chilapa

La “ocupación” de Chilapa comenzó el 9 de mayo de 2015, y duró cinco días. Convoyes con varios cientos de hombres armados a bordo desarmaron a la policía municipal, requisaron patrulleros y establecieron retenes en las carreteras que salían de la ciudad. Algunos portaban rifles de asalto y se cubrían el rostro con pasamontañas; otros se identificaban como policía comunitaria de localidades vecinas. Según testigos e informes de prensa, los hombres armados circularon a lo largo de la avenida principal,

¹¹⁰ Entrevista de Crisis Group, José Díaz Navarro y otros, Chilapa, 5 de junio de 2015. Sus dos hermanos, un primo y dos arquitectos fueron secuestrados el 26 de noviembre mientras visitaban un proyecto de construcción en las afueras de la ciudad. Los fiscales federales se hicieron cargo del caso, pero no ha habido ningún arresto. Aunque la policía sabe dónde estuvieron detenidos los cinco antes de ser asesinados, dijo Díaz Navarro, los fiscales ni siquiera han identificado al dueño de la propiedad. “Atrae PGR el caso de los 5 hombres decapitados y calcinados en Chilapa”, IRZA Agencia de Noticias, 30 de noviembre de 2014. “Violencia paraliza Chilapa, Guerrero; al menos 14 muertos”, *Aristegui Noticias*, 11 de julio de 2014. Sergio Ocampo Arista y Gustavo Castillo, “En Guerrero, otro hallazgo de restos, ahora en Ayahualulco”, *La Jornada*, 28 de noviembre de 2014.

¹¹¹ “Aidé Nava fue decapitada y junto a su cabeza fue dejado un narcomensaje”, *El Sur*, 12 de marzo de 2015; Melissa del Pozo, “Mayoral candidate is beheaded in Guerrero ahead of Mexico’s local elections season”, *Vice News*, 14 de marzo de 2015. “Matan a balazos al candidato del PRI a la alcaldía de Chilapa, Ulises Fabián Quiroz”, *El Sur*, 2 de mayo de 2015.

¹¹² Ezequiel Flores Contreras, “Sicarios preguntaron por líder criminal antes de ejecutar a candidato en Guerrero”, *Proceso*, 4 de mayo de 2015. Entrevista de Crisis Group, Abel Barrera, Tlapa de Comonfort, Guerrero, 5 de junio de 2015.

entrando a bares o negocios sospechosos de dar refugio a miembros de Los Rojos. Aterrados, los residentes huyeron del centro de la ciudad, donde numerosas personas se habían congregado para celebrar el Día de la Madre con un desfile. Varios taxistas fueron detenidos y golpeados por hombres armados, quienes los acusaron de ser informantes de las bandas narcotraficantes. Los funcionarios suspendieron las clases en más de 600 escuelas por temor a que los estudiantes se vieran envueltos en peleas callejeras¹¹³.

Los familiares cuentan que suplicaron a los gendarmes federales y la policía estatal que frenaran los secuestros, mientras civiles armados patrullaban libremente la ciudad durante cinco días. Los funcionarios estatales y locales dijeron que buscaban negociar la retirada pacífica de la policía comunitaria. Rogelio Ortega, gobernador interino de Guerrero en ese momento, insistió en que la policía estatal y federal había mantenido el control de la seguridad pública. Los “ciudadanos armados” simplemente habían acudido a Chilapa para protestar contra los abusos de los criminales basados allí, dijo. “Un error podría haber provocado una masacre”, dijo a los periodistas un funcionario federal no identificado. “El problema se resolvió sin disparar un solo tiro”¹¹⁴.

Esa semana se denunciaron dieciséis secuestros, aunque los residentes dicen que en realidad fueron al menos 30, porque muchos familiares aún temen hacer denuncias oficiales. Todas las personas oficialmente desaparecidas son varones entre catorce y 39 años. Tres son estudiantes, los otros humildes vendedores o trabajadores, incluidos tres albañiles, dos choferes y un empleado de un negocio de tortillas. Lo extraordinario de las desapariciones masivas, incluso en un estado tristemente célebre por este motivo, es que sucedieron a lo largo de varios días en una ciudad custodiada por la policía estatal, gendarmes federales y soldados. Fue como Ayotzinapa, escribió un comentarista, pero en “cámara lenta”¹¹⁵.

Los funcionarios estatales y federales no han dado a conocer los términos del acuerdo que permitió la retirada de los “ciudadanos armados”. Los fiscales del estado han solicitado el testimonio de más de una docena de comisarios locales, aunque pocos parecen haber comparecido. En el poblado de Xiloxuchican, un líder comunitario que participó en la ocupación admitió haber desarmado a la policía municipal, pero dijo que no se trataba de un delito, porque los agentes “se lo merecían”. Responsabilizó a Los Rojos basados en Chilapa del secuestro de más de 30 miembros de su comunidad, que siguen desaparecidos. “Si hubiera sido que los mismos pueblos desaparecieron a esa gente” dijo en una entrevista televisada, “tendríamos mucha razón”¹¹⁶.

¹¹³ Entrevistas de Crisis Group, Chilapa, 5 de junio de 2015. “Irrumpen en Chilapa 300 civiles armados y desarmen a la policía”, *El Sur*, 10 de mayo de 2015; “Presuntos comunitarios toman SSP de Chilapa”, *Excélsior*, 10 de mayo de 2015; Rosario García Orozco, “Suspenden clases por violencia en más de 650 escuelas de Chilapa”, *El Financiero*, 11 de mayo de 2015.

¹¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, Chilapa, 5 de junio de 2015. “Nosotros somos la autoridad en Chilapa”: Ortega”, *Milenio*, 11 de mayo de 2015; “Prudencia de fuerzas federales mexicanas evitó masacre en toma de Chilapa”, agencia de noticias EFE, 21 de mayo de 2015.

¹¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, Chilapa, 5 de junio. Posteriormente, los familiares exigieron la retirada de los gendarmes. Raúl Flores Martínez, “Gendarmería sale de Chilapa por renuencia de familias de desaparecidos”, *Excélsior*, 29 de mayo de 2015. Raymundo Riva Palacio, “Chilapa, como Ayotzinapa”, *El Financiero*, 25 de mayo de 2015.

¹¹⁶ Víctor Hugo Michel, Rogelio Agustín Esteban, “Investiga la fiscalía a 16 comisarios por Chilapa”, *Milenio*, 27 de mayo de 2015. Faustino Mendoza Chino, Comisario de Xiloxuchican, realizada por Marco Antonio Coronel, Adrián Tinoco, Punto de Partido, Televisa, 11 de junio de 2015.

VI. Conclusión

El presidente Peña Nieto ha reconocido que la tragedia de Ayotzinapa lastimó “el ánimo de los mexicanos y la confianza ciudadana en las instituciones”¹¹⁷. El secuestro de los 43 estudiantes no fue un incidente aislado, sino un ejemplo de la violencia criminal generalizada, y en gran medida descontrolada, que azota a uno de los estados más pobres de México. Las bandas continúan amenazando a los residentes de Iguala y la región de Tierra Caliente con el secuestro y la extorsión, a menudo enterrando a sus víctimas en fosas comunes. En los alrededores de la ciudad de Chilapa, el problema se ha visto agravado por la transformación de la policía comunitaria de una fuerza defensiva a una ofensiva, posiblemente infiltrada por narcotraficantes, que parecen estar desapareciendo a sus rivales con el pretexto de la justicia por mano propia.

El gobierno de Peña Nieto aún está a tiempo de hacer de Ayotzinapa un punto de inflexión en su lucha contra el crimen organizado y la corrupción, pero no lo logrará solo confiando en instituciones que han demostrado repetidamente su incapacidad de brindar seguridad y justicia. La desconfianza en las autoridades está tan extendida que no es probable que los ciudadanos acepten una investigación federal, por muy impecable que sea. Aún antes del informe de los expertos de la CIDH sobre el caso, casi dos terceras partes dijeron que no creían en la versión del gobierno, y más de tres cuartas partes desaprobaban el trabajo de los fiscales en el caso¹¹⁸.

El acuerdo para ampliar la colaboración con la CIDH demuestra que el gobierno entiende que necesita ayuda técnica y supervisión extranjera. Este apoyo sigue siendo fundamental para llevar adelante una investigación abierta, transparente y eficaz de las desapariciones de Ayotzinapa. Si bien la extensión del mandato del grupo de expertos por otros seis meses y el compromiso de una colaboración más estrecha son positivos, el gobierno tiene que demostrar que su colaboración con los expertos es incondicional, lo que incluiría permitir el acceso a los militares. Y debe hacer más. Ayotzinapa es la punta de un iceberg de graves violaciones que no pueden ser abordadas caso por caso. Como dijo el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, las desapariciones de Iguala son un “microcosmos de problemas crónicos”, y el poder económico y de fuego del crimen organizado está “cooptando o corrompiendo instituciones clave, y en algunas regiones, está reduciendo el impresionante conjunto de leyes mexicanas a meras palabras en el papel”¹¹⁹.

A fin de superar la corrosiva desconfianza de las víctimas hacia las autoridades, el gobierno federal debería establecer una fiscalía especial, responsable no solo de los casos de Ayotzinapa, sino también de otras graves violaciones de los derechos humanos en el estado¹²⁰. Su trabajo debería ser asistido por una comisión de investigación internacional con autoridad para investigar esas graves violaciones.

¹¹⁷ “Mensaje del Presidente Enrique Peña Nieto”, www.presidencia.gob.mx, 2 de septiembre de 2015.

¹¹⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, Edna Jaime, México Evalúa, 30 de septiembre de 2015. El 64 por ciento no creía al gobierno, y el 77 por ciento desaprobaba el trabajo de los fiscales, según una encuesta realizada en agosto. “Mayoría de mexicanos no cree en la versión de la PGR sobre el caso Ayotzinapa: Parametría”, *Animal Político*, 13 de septiembre de 2015.

¹¹⁹ “Statement of the UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra’ad Al Hussein, on his visit to Mexico”, UNOHCHR, 7 de octubre de 2015.

¹²⁰ La CIDH, en una visita a México realizada en octubre de 2015, también recomendó que la investigación del caso de Ayotzinapa se pusiera en manos de un fiscal especial, señalando que no se trataba de casos aislados, sino que formaban parte de un patrón de violencia. Paris Alejandro Salazar,

Tanto el fiscal especial como la comisión deberán basar sus investigaciones en las anteriores conclusiones y recomendaciones del fiscal especial para los movimientos sociales y políticos del pasado y la Comisión de la Verdad de Guerrero sobre las desapariciones sin resolver ocurridas durante la “guerra sucia” de los 70. Esta comisión debería además trabajar de cerca con los grupos de víctimas y tener autoridad para participar activamente en los procesos penales, con pleno acceso a los testigos y las pruebas forenses y documentales, y para sugerir nuevas líneas de acción. Tal iniciativa híbrida – un fiscal especial que trabaje con la ayuda de una comisión internacional – proporcionaría formación práctica a los fiscales mexicanos y demostraría a un público escéptico que incluso los criminales más poderosos, de fuera o dentro de la esfera pública, pueden ser llevados ante la justicia.

Guerrero registra la tasa de homicidios más elevada del país, pero no es el único estado que sufre la combinación letal de crimen organizado y corrupción oficial. México necesita iniciar un debate acerca de la mejor manera de resolver las 26.000 desapariciones a nivel nacional. El presidente dio un primer paso al nombrar un fiscal especial para los desaparecidos, pero debería tender la mano a las víctimas y los defensores de los derechos humanos nacionales e internacionales para establecer un mecanismo nacional que garantice que los responsables sean castigados y las víctimas reconocidas e indemnizadas.

México está llevando a cabo importantes, aunque dispares, esfuerzos por abordar reformas de justicia más amplias en todo el país. La reforma policial sigue siendo un asunto pendiente; algunos estados y municipios desarrollan fuerzas más profesionales y responsables, mientras que a otros aún les queda mucho camino por recorrer. El sistema judicial, tanto federales como estatal, también se encuentra en transición, con avances desiguales hacia un sistema acusatorio con juicios abiertos¹²¹. El presidente ha propuesto reformas para crear una fiscalía federal autónoma a partir de 2018¹²². Si accede a la colaboración internacional para poner fin a la impunidad en graves casos de violaciones de los derechos humanos, Peña Nieto facilitaría estos esfuerzos de reforma interna, tanto promoviendo la transferencia de conocimiento internacional como fortaleciendo la confianza a nivel nacional. La vecina Guatemala demuestra cómo los investigadores nacionales e internacionales pueden trabajar juntos para quebrar patrones de corrupción profundamente arraigados. En estrecha colaboración con la Fiscalía General, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha logrado un amplio respaldo público al demostrar que ningún funcionario está por encima de la ley¹²³.

México cuenta con una mayor capacidad de lucha contra el delito que sus vecinos centroamericanos, pero aún así se beneficiaría de un “shock externo” para poner fin a la impunidad de funcionarios corruptos, narcotraficantes y otros poderosos crimi-

“Pide CIDH fiscal especial para Ayotzinapa; México arrastra impunidad histórica, dice”, *La Silla Rota*, 2 de octubre de 2015.

¹²¹ Véase “A 7 años de la #Reforma Penal” un infográfico publicado por el Proyecto de Justicia del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), proyectojusticia.org, 19 de junio de 2015.

¹²² La Procuraduría General de la República es parte del Ejecutivo. La reforma la convertiría en la Fiscalía General de la República en 2018, con un procurador seleccionado por el Senado, en lugar del presidente. Mauricio Torres, “Las 10 reformas que Peña Nieto aún no logra ‘mover’ en el Congreso”, CNN-México, 3 de septiembre de 2015.

¹²³ Véase el blog de Crisis Group, “Ending Corruption in Guatemala”, 30 de abril de 2015 y el Informe sobre América Latina N°36, *Caminar sin muletas: un balance de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*, 31 de mayo de 2011.

nales¹²⁴. Un fiscal especial verdaderamente independiente y una comisión de investigación internacional podrían brindar el impulso necesario para quebrar el círculo vicioso de violencia e injusticia, comenzando por Guerrero, un estado que ha padecido algunos de los crímenes más espantosos. La comunidad internacional, en especial Estados Unidos, debería apoyar estos esfuerzos con ayuda económica y técnica. El consumo de drogas en los Estados Unidos, en especial el creciente consumo de heroína, ha enriquecido y fortalecido a los criminales – y los cómplices que parecen tener en el gobierno – responsables de gran parte de la violencia en Guerrero. Estados Unidos tiene un interés directo en garantizar que sus delitos sean castigados.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 23 de octubre de 2015

¹²⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, Edna Jaime, México Evalúa, 30 de septiembre de 2015.

Anexo A: Mapa de México

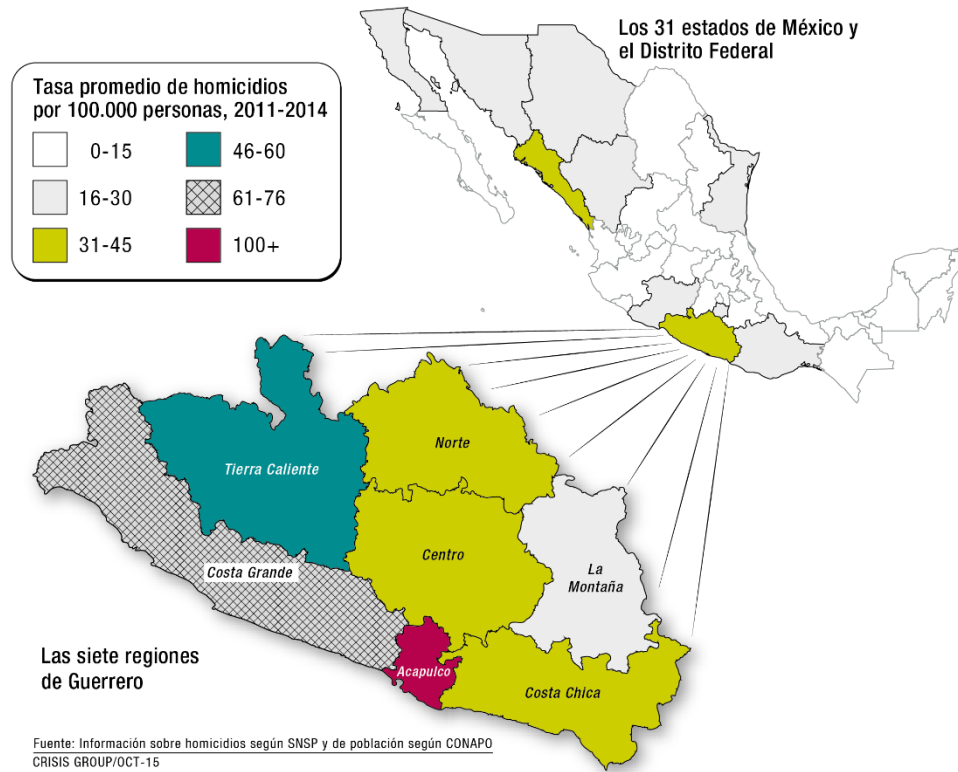


Anexo B: Mapa del estado de Guerrero



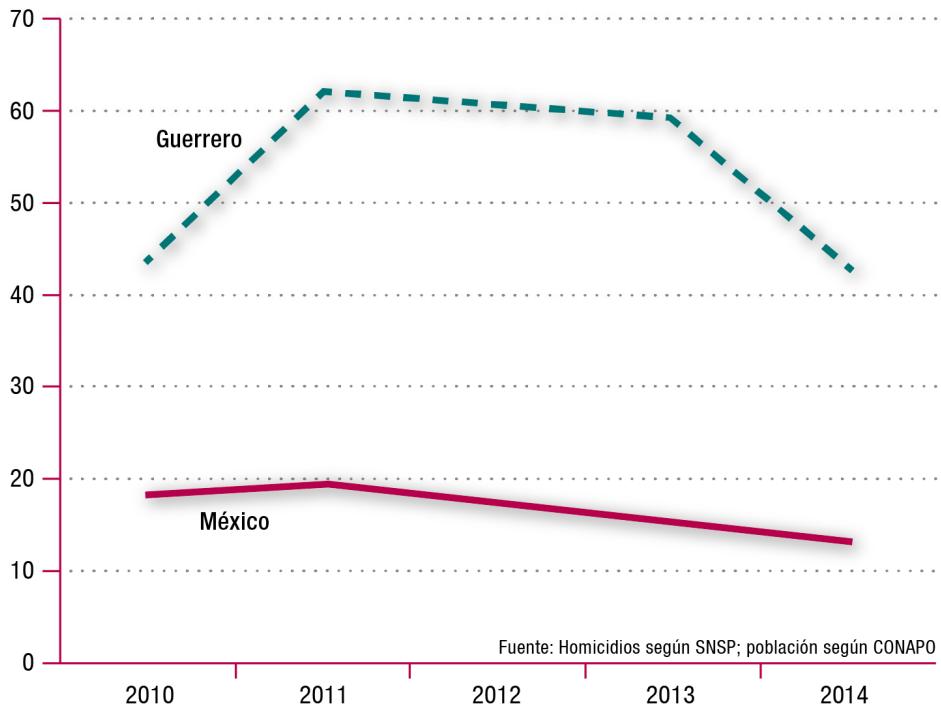
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Anexo C: Mapa de las tasas de homicidio en los estados mexicanos y las siete regiones de Guerrero



Anexo D: Tasas de homicidio en México y el estado de Guerrero, 2010-2014

Homicidios por 100.000 personas



Anexo E: Homicidios en las siete regiones de Guerrero (enero-junio 2014/enero-junio 2015)

Homicidios por 100.000 personas

