

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

Este acápite tiene por objetivo aproximarnos a un primer esbozo de respuesta a la metapregunta que detonó esta investigación: ¿cómo se puede descapturar al Estado y aminorar la capacidad de incidencia de los poderes fácticos? Es importante subrayar que la descaptura del Estado no nos lleva, de forma inmediata y directa, a la construcción de un Estado social y democrático de derecho, por lo que no supone la consecuente construcción de una idea mínima de bienestar general. Es simplemente la descaptura, es decir, que el Estado no esté capturado por una red de macrocriminalidad, lo que no es poca cosa.

Para ello, en el primer acápite analizamos qué sucedió en Coahuila: ¿captura estatal o disputa por la soberanía? En el segundo problematizamos tres de los cinco mecanismos inherentes a la democracia a la mexicana: negación, simulación e impunidad. Lo que interesa destacar en esta sección es que, para descapturar al Estado, se requiere la autonomía política de algunos órganos estatales que se encarguen del proceso. Si no hay algunos de estos que estén convencidos de esta necesidad, el proceso difícilmente se llevará a cabo con éxito. Así, el primer paso es aceptar que se tiene un problema de captura por redes de macrocriminalidad. Una vez que contamos con la voluntad política para dismantelar la red de macrocriminalidad y descapturar al Estado, podemos hacer un análisis de contexto que nos permita identificar el tipo de articulación e intervención del poder fáctico que capturó al Estado.

Con el contexto claro, el siguiente ejercicio es identificar la estructura de la red, cuáles son los nodos clave que la fragmentarían con mayor

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

éxito y quiénes podrían convertirse en testigos protegidos. Con esta información —junto con la del contexto—, es el turno de especificar cuáles son los recursos con los que cuenta la red de macrocriminalidad y cuáles los que tiene el Estado, para poder definir la estrategia y marco de oportunidad del desmantelamiento de la red y descaptura del Estado. Cerramos esta sección presentando una propuesta más general de lucha contra la impunidad construida desde la sociedad civil. La propuesta está sustentada en la justicia transicional y, sin duda, es útil en el proceso de desmantelamiento de redes de macrocriminalidad.

### **Coahuila: ¿un caso de captura estatal o de disputa por la soberanía?**

A partir de lo desarrollado en los capítulos 5, 6 y 7, no hay duda de que, en el caso de Coahuila, estamos frente a una red de macrocriminalidad integrada por tres estructuras: la clase política, empresarios y el crimen organizado. Como se trata de una red de macrocriminalidad, no estamos ante una figura de dos actores independientes que chocan o que intentan influir uno sobre el otro, sino que hay una integración de esas tres estructuras en la red. Es un solo ente instituido en una red, aunque variable a lo largo del tiempo y cada nodo puede desempeñar distintos papeles en diferentes momentos. Lo que ahora toca es mirar el tipo de interacciones que se crean al interior de la red. Veamos algunas de las variaciones identificadas en el caso de Coahuila:

- 1) Hay claras relaciones de cooperación con una lógica neopatrimonialista en el marco de la minería.
- 2) Hay relaciones de fuerza que llegan al sometimiento por medio de la violencia por parte del crimen organizado sobre las esferas gubernamentales municipales, como se observó en la masacre de Allende o en el reclusorio de Piedras Negras.
- 3) Hay relaciones de cooperación por omisión entre el crimen organizado y esferas gubernamentales municipales, aunque especialmente en las estatales y las federales. Aquí, entran tanto los gobernadores como las instituciones de seguridad, ya sea la Policía estatal, federal, el Ejército y las procuradurías local y federal.

8. ¿Se puede descapturar al Estado?

- 4) Se pueden intuir relaciones de cooperación por medio de un acuerdo que distribuye el tipo de violencia en las distintas regiones de Coahuila, lo que muestra que la clase política tiene más acuerdos y control de lo esperado en la red: mayor violencia en la zona de la Laguna gobernada por el PAN y en disputa entre los Zetas y el cártel de Sinaloa; menor violencia en Saltillo, por ser la capital de la entidad (hasta el rompimiento del gobierno con los Zetas (Aguayo y Dayán, 2018); violencia expresada solo en extorsiones en la zona carbonífera, y un alto nivel de violencia para mantener el control de la zona norte.

Dado que el Estado no es un ente unitario, sino que está integrado por diferentes instituciones, actores y procesos, es entendible que las instituciones estatales que forman parte de la red de macrocriminalidad en Coahuila tengan distintos roles y tipos de relaciones. Lo cierto es que era más común considerar la inclusión de los entes estatales en términos de sometimiento por la fuerza a nivel municipal. Lo novedoso fue encontrar que, en realidad, dos de los nodos principales de la red son políticos, y logran ser puentes estructurales, por lo que funcionan como administradores de la red, a la par que buena parte de la conectividad entre criminales y empresarios está mediada por ellos.

La idea de captura —como se desarrolló líneas arriba— parte de un supuesto normativo: el Estado tiene por objetivo una idea mínima de bienestar general. Cuando el Estado se aleja de esa idea, cuando estamos frente a la apropiación del poder público para fines privados, se trata de un acto de corrupción, de una captura estatal en particular. Esto supone que siempre hay un ente normativo (el Estado), y un segundo ente que puede ser la misma clase política, una empresa o, en nuestro caso, una red de macrocriminalidad, que lo captura y lo desvía de sus fines.

Desde esta lógica normativa, no hay duda de que la red de macrocriminalidad de Coahuila se apropió del Estado mismo, de su personal, del contenido de ciertas decisiones políticas vinculantes, de sus procesos administrativos y de tareas básicas del propio Estado como hacer funcionar los sistemas de seguridad y justicia. La captura se daría por la red de macrocriminalidad (por la propia clase política que forma parte de esa red), para desviar al Estado de su objetivo principal: procurar un mínimo de bienestar general. En Coahuila lo que tendríamos es una captura de los

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

objetivos normativos del Estado por una red de macrocriminalidad que incluye a la clase política.

Ahora, ¿estamos frente a uno de disputa por la soberanía? La palabra disputa supondría que hay dos fuerzas que se encuentran en conflicto por el aparato estatal. Un buen ejemplo es un territorio que se encuentra en disputa, ya sea entre una guerrilla y el gobierno, o un grupo paramilitar y el gobierno. Probablemente el ejemplo más cercano en México serían los municipios autodeclarados autónomos (sin querer decir que estos municipios conforman redes de macrocriminalidad, sino disputas por la soberanía estatal), que no reconocen al Estado y tienen sus propias reglas de gobierno. ¿Se observó una disputa semejante entre la red de macrocriminalidad de Coahuila y el gobierno local? ¿Hay dos fuerzas que se disputan el control de un territorio? Depende desde dónde se mire el fenómeno. Si se observa el nivel municipal, en especial en ejemplos como la masacre de Allende y el control del reclusorio de Piedras Negras, no hay duda: hubo una disputa y durante muchos años la ganaron los Zetas, quienes controlaban —por medio de la violencia— esa zona y tenían la capacidad de someter a los gobiernos municipales.

Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se ve la red más allá de lo municipal y se suman los actores estatales y federales, donde los nodos políticos juegan un papel relevante. Totalmente contrario a lo esperado, lo que sobresale en el análisis de redes no es un grupo criminal como los Zetas entrando en conflicto con el gobierno para disputar el control territorial, la soberanía de Coahuila. Esto sucede, pero solo a nivel municipal y en espacios específicos como el reclusorio de Piedras Negras. Pero en su interacción más amplia, ya sea a través de posiciones clave como los propios gobernadores o en intermediación de órganos de control como la Promotora para el Desarrollo Minero (Prodemi), son dos nodos centrales en la interconexión de la red, lo que manifiesta un mayor control de la red desde el ámbito político, que desde el criminal o el empresarial, con modificaciones relevantes entre el G1 y el G3.

Las dudas en torno a la existencia de una disputa por la soberanía se generan debido a que la clase política no solo forma parte de la red sino que, al ver los resultados del capítulo anterior, se encuentra que algunos nodos políticos forman parte central de la administración de la red y si ellos son los administradores no se puede hablar de una disputa, pero sí de captura, en los términos mencionados líneas arriba.

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

Es probable que para estudios futuros el análisis de este tipo de redes de macrocriminalidad lleve a desempolvar y a actualizar conceptos como el neopatrimonialismo, el sultanismo o la cleptocracia, para mirar si son útiles en el análisis de la captura estatal por redes de macrocriminalidad como la sucedida en Coahuila. De hecho, pese a tratarse de una agenda futura de investigación, realizamos un primer ejercicio en el acápite conclusivo. Aunque ¡cuidado! No se está afirmando que todas las redes de macrocriminalidad adopten formas más cercanas a la cleptocracia, neopatrimonialismo o sultanismo. Es solo que en la red de macrocriminalidad de Coahuila no se observa una disputa por la soberanía entre el gobierno y la red, sino una construcción donde el propio gobierno es un controlador y nodo clave en la conformación de la red.

El hecho de que no haya una disputa por la soberanía en la red de macrocriminalidad de Coahuila también lleva a reflexionar sobre la pertinencia analítica de mantener los presupuestos liberales en el análisis tanto de la captura estatal como de la disputa por la soberanía, uno en especial: el Estado tiene cierta autonomía relativa que le permite desmarcarse (más no desentenderse) de los poderes fácticos con los que cohabita. En otras palabras, podemos tratar de analizar la realidad a partir de la división entre Estado, sociedad civil y mercado. Lo que miramos en la red general de macrocriminalidad es que el Estado no se desmarca de dichos poderes, sino que se asocia o, más aún, se difumina con ellos y los utiliza para mantenerse en el poder y para administrarlo.

La forma en la que se empalman la red de macrocriminalidad y el Estado causa un grave problema en la planificación de su desmantelamiento, ya que para poder hacerlo en este tipo de redes es necesario que se actualicen dos condiciones:

- 1) Que los entes estatales que deben actuar para desmontar la red de macrocriminalidad no estén capturados por dicha red (no olvidemos que en este tipo de redes hay una demanda explícita de impunidad).
- 2) Que el gobierno en turno acepte que hay redes de macrocriminalidad operando en el país.

Si el gobierno local se encuentra capturado por la red de macrocriminalidad, se esperaría que el gobierno federal inicie el proceso de recuperación del Estado. Si ambos están capturados, habría un grave

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

problema, pues sería necesario acudir a actores externos que empujen el proceso de descaptura. En el caso de Coahuila, tanto el gobierno local como el federal se caracterizaron por negar la existencia de este tipo de redes o, al menos, por ser completamente omisos. Una posible salida ha sido el papel que ha jugado el gobierno de Estados Unidos y de España en la investigación de la red de macrocriminalidad de Coahuila en particular. Más adelante se abordarán las posibilidades que se abren con procesos de justicia transicional.

Comencemos por observar el problema del párrafo anterior: el primer paso para descapturar al Estado es aceptar que este se encuentra en manos de la red de macrocriminalidad. La negación de este hecho (o el silencio al respecto) es una de las principales simulaciones que caracteriza a la democracia a la mexicana.

### **Aceptar para “des-capturar”: la democracia a la mexicana**

Como se acaba de mencionar, el primer paso para desmontar una red de macrocriminalidad que ha originado procesos de captura estatal y/o de disputa de la soberanía es aceptar que dicha red existe y que esas son sus consecuencias. Aunque esto parece obvio, no lo es. La mayoría de los gobiernos niega estas derrotas: la pérdida de la soberanía del Estado y la captura de parcelas estatales. Como menciona Salcedo y Garay (2016):

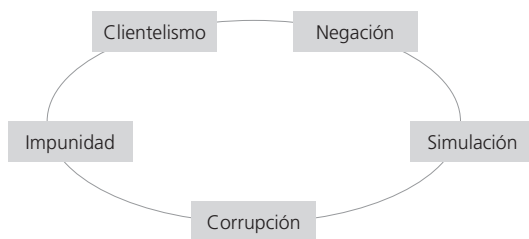
Por obvias razones políticas, los gobiernos de turno y sus autoridades tienden a negar la existencia de redes de macrocriminalidad ni aceptan fácilmente la responsabilidad de enfrentar la complejidad de una red criminal conformada por numerosos criminales, funcionarios públicos y agentes del sector privado. En lo posible, siempre les será preferible a las autoridades de turno, reiterarse en la idea de que el crimen es de baja escala, esporádico y poco complejo (Salcedo y Garay, 2016, p. 24).

La mención de las “obvias razones políticas” no es de menor importancia. “Una macro-red criminal como El Cártel de Sinaloa o los Zetas requiere investigar un elevado número de líderes políticos, funcionarios públicos y agentes del sector privado, a pesar de que las autoridades generen la idea de que bastaría capturar a un número reducido de cri-

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

minales importantes para dismantelar la red” (Salcedo y Garay, 2016, p. XXXIV). El principal problema es que la democracia en México está diseñada —al menos así ha sido durante el periodo de análisis— justamente para lo contrario. Esta se caracteriza por cinco mecanismos: clientelismo, negación, simulación, corrupción e impunidad (Vázquez, 2016, 2018a, 2018b). El principal objetivo de estos mecanismos es neutralizar las formas de responsabilidad inherentes a la democracia.

**Figura 8.1 La democracia a la mexicana**



Fuente: Vázquez (2016, 2018a, y 2018b).

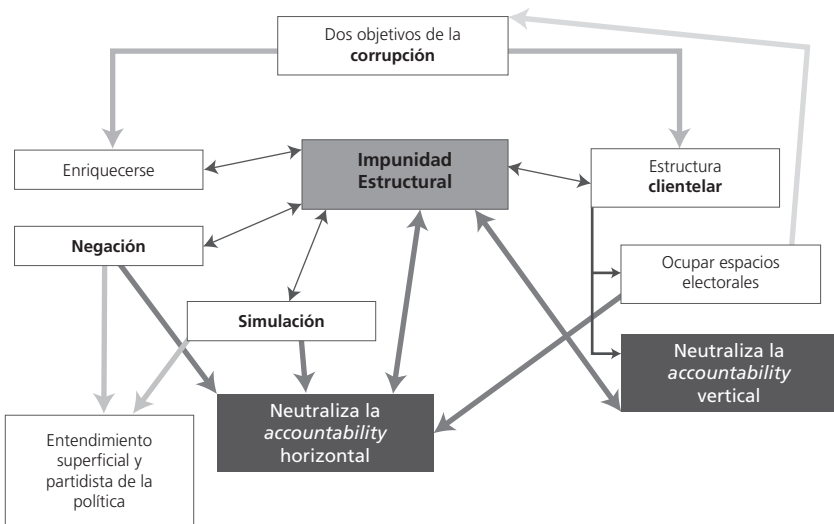
Ahora abordaremos este proceso en términos generales. La corrupción tiene dos objetivos: que una parte de la clase política se enriquezca y desviar fondos públicos (nacionales y locales) para apuntalar la estructura clientelar que se activa el día de la elección. Con un sistema de partidos tan fragmentado como el mexicano, la coerción sobre el voto por medio de estructuras clientelares permite ganar elecciones. Ambas situaciones se observan en la red de macrocriminalidad de Coahuila. Por un lado, están los juicios que ya se han seguido en contra de algunos de los miembros del gobierno local por lavado de dinero proveniente del pago de sobornos de los Zetas (Aguayo y Dayán, 2018); y por otro los diferentes actores que se fueron enriqueciendo a lo largo de estos años (PODER, 2017a, 2017b, 2018a y 2018b). Paralelamente, tenemos estructuras clientelares como la operación piramidal entre Prodem, el otorgamiento de concesiones mineras a empresarios priistas y la movilización de los trabajadores mineros el día de la elección. Un aspecto que no se muestra en la red, pero suele quedar en el aire es que el

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

dinero pagado por el crimen organizado no solo llegó a las campañas electorales de los gobernadores de Coahuila, sino que incluso alcanzó a la presidencial de 2012. De aquí que se haga tan complicado desmantelar la red, porque alcanza a este tipo de figuras e intereses.

En la medida en que se mantengan los puestos de gobierno por medio de la corrupción, los fondos ilegales de dinero a las campañas y las clientelas, se mantiene también la corrupción, el enriquecimiento ilícito y, lo más importante, la impunidad. No olvidemos que esto es lo que permitió mantener e incrementar la red de macrocriminalidad de Coahuila: noventa años de gobierno ininterrumpido del PRI, y contando.

Figura 8.2. Representación de los mecanismos de la democracia a la mexicana en acción



Fuente: Elaboración propia.

La *negación* y la *simulación* (Vázquez, 2016, 2018a y 2018b) son bien conocidas en la clase política: niegan la existencia de redes de macrocriminalidad que suplen a los gobiernos locales en amplias regiones del país, niegan que las desapariciones o la tortura sean generalizadas, niegan la existencia de poco más de 96 millones de personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad y cambian la forma de medirlos.



## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

Vale la pena preguntarse, ¿por qué la clase política que no forma parte de la red de macrocriminalidad niega la existencia de estas redes o es omisa al respecto? No es el objetivo del libro ni el espacio para hacerlo dar respuesta a esta pregunta, pero podemos lanzar algunas ideas iniciales. En principio, porque la impunidad es estructural e inherente al régimen político mexicano. Parecería que esta impunidad proviene de la construcción del partido hegemónico, donde el presidente saliente sabe que no será investigado por el presidente entrante del mismo partido. Lo que llama la atención es que esta impunidad estructural no se rompió en el proceso de transición a la democracia, en la primera alternancia en el gobierno del año 2000. Sabemos que, en el viejo régimen, la promesa de impunidad era parte de la estabilidad política del régimen. Parece que hoy la impunidad sigue teniendo el mismo papel. Se desarrollará más este punto en el último acápite de este capítulo.

Otro aspecto que debemos considerar para analizar esta negación u omisión es la cultura política de la élite político-económica mexicana. El caso mexicano nos enseña que no es solo un problema de diseño, sino de cultura política, en especial de la clase gobernante. Durante el largo proceso de transición y en estos más de veinte años de democracia, México ha invertido muchísimo tiempo, dinero y reflexión en torno al diseño de las instituciones formales que la constituyen. No obstante, estas instituciones rápidamente son capturadas por intereses particulares, por lo que su actuación cotidiana conlleva el desvío de sus objetivos iniciales. La respuesta suele ser la generación de nuevas instituciones y, más recientemente, de sistemas integrales, que muy pronto también son capturados. Por ende, el problema no parece ser solo de diseño —que ha concluido casi siempre en más burocracia sin resultados—, sino especialmente de cultura política de esa élite que busca, a cualquier costo, neutralizar los mecanismos de *accountability* y mantenerse libre de la transparencia y la rendición de cuentas. De hecho, los mecanismos que conforman la democracia a la mexicana tienen esa finalidad: neutralizar la *accountability* vertical (por medio de la corrupción y el clientelismo), horizontal (por medio de la simulación, la corrupción y la impunidad) y social (a través de la negación y la simulación) inherentes a la democracia (Vázquez, 2016, 2018a, 2018b).

Entre más impere la negación y no haya un reconocimiento del problema, no se puede construir una solución. Si se niega que existen

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

redes de macrocriminalidad que han capturado al Estado y gobiernan en amplias regiones del país, no habrá una política dedicada al desmantelamiento de dichas redes, sino que aparece la simulación. En las distintas actividades estatales, la simulación toma diferentes formas, pensemos en lo que podría constituir el núcleo de una futura teoría de la simulación gubernamental:

- Una vez que no pueden negar la existencia de un problema social, simulan una solución en coyuntura política. ¿Qué hace la clase política para no resolver un problema? Antes creaba una comisión legislativa, hoy hace una fiscalía especializada, reforma leyes, firma promesas ante notarios, hacen todo para que nada cambie. Uno de los casos de simulación más llamativos en Coahuila lo encontramos en la propuesta de reforma del sistema de seguridad y justicia impulsada por Humberto Moreira por medio de la cual unió la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Coahuila y el sistema penitenciario en una sola institución a cargo de Jesús Torres Charles. La reforma era una reacción a la inseguridad en Coahuila, pero en realidad lo que hacía era facilitar el control de esos órganos del Estado por medio de un intermediario vinculado con los Zetas. Simuló una solución al problema de seguridad que, en realidad, apuntaló el control de la red de macrocriminalidad sobre los sistemas de seguridad y justicia.
- Pero la simulación no solo existe en coyunturas determinadas, es una práctica común. Una forma de simulación distinta se puede observar en el diseño (“hecha la ley, hecha la trampa”) y en los nombramientos de órganos autónomos con el fin de neutralizar dicha autonomía por medio del nombramiento de personas incondicionales. Simulan autonomía, ganan impunidad. En el caso de Coahuila, de nuevo, el ejemplo de nombramientos simulados que conducen a la impunidad es el de Jesús Torres Charles como fiscal autónomo después de la reforma que buscaba precisamente dotar de independencia política a la fiscalía.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jesús Torres Charles fue investigado, pero no fue sometido a juicio. Desempeñó algunos otros cargos gubernamentales, el último como consejero jurídico de Coahuila, al que renunció en 2012. Su siguiente aparición pública fue en 2018, cuando se le

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

- Otra forma distinta de simulación se da en los procesos que integran la actuación cotidiana de alguna entidad, las conocidas instituciones informales que no solo son distintas, sino abiertamente contrarias a los objetivos de las instituciones. El ejemplo más evidente está en el sistema de justicia, tanto en la forma en que operan las procuradurías como los centros penitenciarios. Las primeras fueron creadas para investigar los crímenes y sancionar a los culpables; los segundos, para generar procesos de reinserción social. Ninguna de las dos cumple dichos objetivos. En ambos casos lo que se observa son una serie de procesos informales, de sobornos, que movilizan, detienen o entierran las investigaciones en el caso de las procuradurías; y que permiten que el ejercicio de los derechos de las personas privadas legalmente de la libertad (como recibir visitas, tener mejor alimentación o una celda menos hacinada) se encuentre condicionado al pago de sobornos. Así, las instituciones informales generan que el principal objetivo de las de justicia sea producir ganancias económicas para los propios operadores del sistema. En el caso de Coahuila son algo más que instituciones informales, aquí es donde la captura (entendida como desvío de los objetivos normativos) por medio de la fuerza cobró especial relevancia. No era solo que los sistemas de seguridad y justicia no funcionaran, sino que servían para auxiliar a la red de macrocriminalidad y para violentar de forma grave los derechos humanos de las personas, por medio de asesinatos o desapariciones.

Tenemos un recuento de, al menos, cuatro formas de simulación:

1. Simular la solución de un problema social en una coyuntura política.
2. Simular el diseño de un órgano autónomo.
3. Simular la autonomía de un órgano por medio del nombramiento de un incondicional.

---

fotografió conduciendo un Ferrari Spider rojo. En febrero de 2019, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el Servicio de Administración Tributaria lo contrató como administrador central de investigación aduanera. Solo duró dos días en el cargo debido a la polémica suscitada.

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

4. Simular la actividad cotidiana de un órgano gubernamental desviándose de sus objetivos por medio de instituciones y mecanismos informales.

Estas distintas formas de simulación producen variadas problemáticas y complejidades. Por ejemplo, el ente gubernamental puede estar perfectamente capacitado, pero las formas de simulación 3 y 4 tendrán como consecuencia que dichas capacidades no sean utilizadas de manera adecuada o que aun cuando se recluten servidores públicos valiosos se limite su actuación o, en el peor de los casos, se acoplen a la lógica institucional informal e incluso tengan que abandonar la dependencia.

Por último, mientras que las simulaciones 1, 2 y 3 suponen una lógica de arriba hacia abajo, de la élite gobernante hacia los operadores del aparato estatal, el punto cuatro supone la lógica inversa: el boicot de los operadores a la institución gubernamental con la complacencia o indiferencia de la élite gobernante. Regresemos al ejemplo del sistema de justicia. La impunidad se puede mantener lo mismo porque los miembros de una red de macrocriminalidad dominan las principales posiciones del poder político, como las gubernaturas, la titularidad de la fiscalía o del poder judicial, o porque los mandos medios y bajos tienen capturado al sistema de justicia a fin de obtener ventajas indebidas por medio de sobornos. En ambos casos hay una captura estatal, pero la dinámica es diferente, por lo que la lógica de descaptura del Estado también tendrá que ser distinta. Estas dos formas de captura estatal no son excluyentes, pueden presentarse —como en el caso de México— al mismo tiempo.

**Figura 8.3. Esquema de captura que genera impunidad**



Fuente: Elaboración propia.

Es importante tener claros estos dos procesos distintos de simulación, porque nos permiten advertir el tipo de cambio necesario en la

8. ¿Se puede descapturar al Estado?

lógica institucional a fin de descapturar un órgano estatal para que funcione de acuerdo con los objetivos para los que fue creado:

- El interés y la voluntad política de la élite gobernante para que dicho órgano funcione.
- La ausencia de instituciones informales al interior del órgano estatal que sean abiertamente contrarias al objetivo del órgano.

Si el ente estatal es nuevo, la clave estará en el diseño (formal e informal) y en el proceso de reclutamiento de los operadores. Si dicho órgano ya existe y su actuación cotidiana opera mediante mecanismos informales contrarios a sus objetivos, la solución dependerá de la capacidad de crear incentivos positivos y negativos contrarios a los ya existentes que —en el largo plazo— modifiquen las instituciones informales y la cultura organizacional de ese ente o, en su caso, de la posibilidad de refundar el órgano correspondiente.

**Cuadro 8.1. Simulación y acción política: distintas posibilidades de descapturar al Estado**

		<i>Instituciones informales contrarias a los objetivos (De abajo hacia arriba)</i>	
Voluntad política (De arriba hacia abajo)	Con voluntad política	Con instituciones informales Es posible generando los incentivos adecuados o refundando la institución.	Sin instituciones informales Aquí está la mayor probabilidad de éxito
	Con indiferencia política	Es complicado, dependerá de la fuerza de las instituciones informales al interior de la organización y de los recursos políticos del poder fáctico capturador.	Es posible, requiere neutralizar los recursos políticos del poder fáctico capturador.
	Con boicot político	Aquí está la menor probabilidad de éxito.	Es posible, pero difícil, pues supondrá tener la fuerza político-social suficiente para neutralizar la red poder fáctico-gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

Es por esta situación que podemos encontrar áreas gubernamentales que parecen funcionar paralelamente a áreas capturadas, en disputa de soberanía estatal o solo colapsadas por sus operadores por medio de instituciones informales. De aquí que la mejor forma de estudiar al Estado sea como una serie de entes y de relaciones no siempre coherentes, como vimos en el capítulo primero.

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

La explicación de la lógica de la democracia a la mexicana en el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad tiene un objetivo: *la no aceptación de la existencia de redes de macrocriminalidad y la ausencia de combate efectivo a las mismas no es (o no solo) un problema técnico, es esencialmente un problema político*. No es que estas redes sean negadas o se mantengan en la impunidad por su complejidad o por la falta de elementos técnicos de los órganos que debieran combatirlos, el problema es que dichos órganos se encuentran capturados por lo que su papel principal es mantener la impunidad estructural, y una estrategia para hacerlo es negar que dichas redes existen.

### **Todavía la democracia a la mexicana: la impunidad estructural**

Recuperemos el último punto del acápite anterior: la impunidad estructural. Entendemos por impunidad, en términos muy amplios, la ausencia de castigo frente a la comisión de actos ilegales (Vázquez, en prensa). Le damos el adjetivo de estructural porque el objetivo final de los cinco procesos que integran la democracia a la mexicana es neutralizar los mecanismos de rendición de cuentas, la *accountability* vertical, la horizontal y la social. En este momento, considerando que se está analizando la captura estatal por redes de macrocriminalidad, nos concentraremos en los mecanismos de *accountability* horizontal o Estado de derecho. Como se ha mencionado en varias ocasiones, la inclusión de entes estatales en la red de macrocriminalidad provoca una demanda explícita de impunidad. La expectativa es que los miembros de la red puedan actuar sin ser sometidos a la justicia.

Ya hay recuentos de la forma en que las redes de macrocriminalidad neutralizan los sistemas de justicia, como en el caso de los analizados en Veracruz (Olvera, 2018a y 2018b). La descripción específica para lo sucedido en Coahuila lo encontramos en los capítulos 5 y 6, donde se estudia la interacción de los miembros del crimen organizado con las instituciones de seguridad y justicia a nivel municipal, estatal y federal. Veamos ahora algunas cifras de la impunidad en Coahuila.

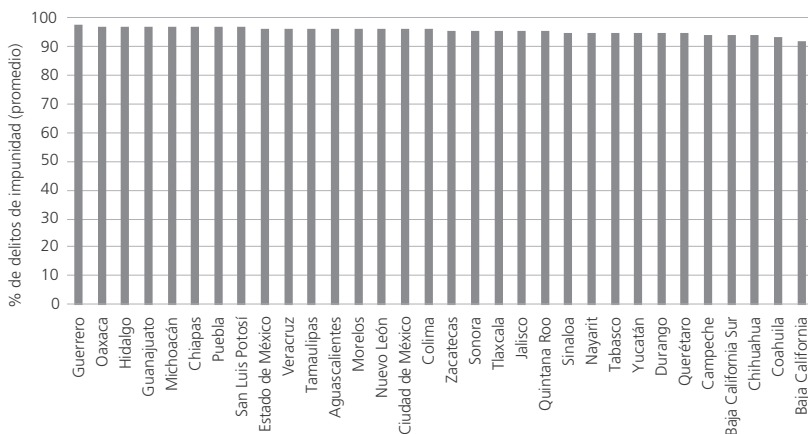
Tomamos la Envipe del INEGI. Esta encuesta se ha levantado de 2011 (que da cuenta de 2010) al 2017 (que da cuenta hasta 2016), por lo que

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

tenemos datos de siete años, de 2010 a 2016. En específico hay una serie de indicadores que nos permiten mirar la impunidad, los centrados en las víctimas del delito (INEGI, 2015). La lógica es la siguiente: una vez que la persona encuestada afirma haber sido víctima del delito, se le hacen una serie de preguntas para saber si existe o no lo siguiente:

- 1) Realización de la denuncia.
- 2) La experiencia de la víctima al denunciar, y los daños y costos de la victimización.
- 3) La apertura de una averiguación previa.
- 4) Qué sucedió con esa averiguación previa. Este último es el punto más importante para nosotros, ya que es el que permite cuantificar la impunidad. La respuesta incluye las siguientes opciones: Se otorgó el perdón/Está en trámite/Recuperó sus bienes o hubo reparación del daño/Se puso al delincuente a disposición de un juez/No sucedió nada/Sucedió otra cosa/No sabe o no responde<sup>2</sup> (INEGI, 2015, p. 47).

**Gráfica 8.1. Impunidad respecto del total de hechos delictivos, promedio 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enveipe-INEGI.

El indicador que construimos es la proporción de personas que respondieron: Se otorgó el perdón/Está en trámite/Recuperó sus bienes

<sup>2</sup> Las respuestas “No sabe/No responde” fueron enviadas a valores perdidos.

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

o hubo reparación del daño/Se puso al delincuente a disposición de un juez; esto respecto a la totalidad de delitos cometidos. Considerando el promedio entre 2010 y 2016, el techo está puesto por Guerrero que obtuvo 97.5% de impunidad en promedio; mientras que el piso es establecido por Baja California con un promedio de 91.9% de impunidad respecto al total de los delitos cometidos. Todas las entidades rebasan 90% de impunidad en promedio en siete años, la distancia entre el primer y el último lugar es de 5.6 puntos porcentuales.

Como se observa en el mapa que refleja los resultados de 2016, todas las entidades federativas se encuentran en un rango superior a 92% de impunidad en los hechos delictivos, es decir, de cada mil delitos, 920 quedan impunes y solo en ochenta sucede algo como: otorgar el perdón, seguir en trámite, recuperar los bienes, lograr la reparación del daño, poner a disposición del juez a un detenido u otra situación. El estado peor ubicado en 2016 es Guerrero con 99.2% de impunidad seguido de Aguascalientes con 98.2%. En el siguiente rango (de 96 a 98% de impunidad) se encuentran la mayoría de las entidades federativas, incluyendo a Coahuila. La mejor posicionada es Baja California Sur con 92.6% de impunidad.

**Mapa 8.1. Impunidad respecto del total de hechos delictivos, 2016**



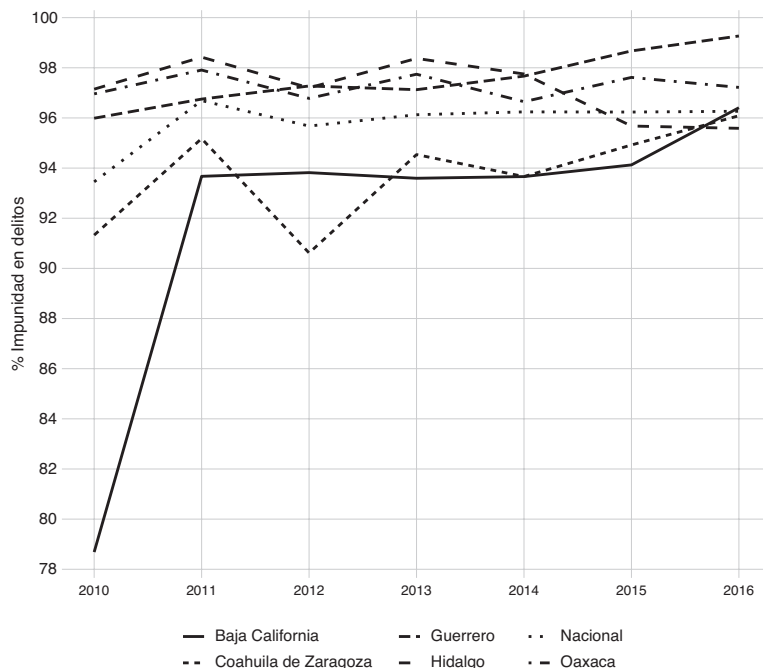
Fuente: Elaboración propia con datos de la Enveipe-INEGI.



## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

En la gráfica 8.2 se observa lo sucedido a las cinco entidades mejor y peor posicionadas en materia de impunidad medida a partir de la totalidad de los hechos delictivos entre 2010 y 2016.

Gráfica 8.2. Variaciones de la impunidad entre 2010 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe-INEGI.

Lo que se observa en Coahuila es una mejora entre 2011 y 2012, el año de las elecciones. Pero posteriormente un constante crecimiento de la impunidad.

Donde los niveles de captura son endémicos y generalizados —como parece suceder en todo México—, y cuya práctica e impunidad es además un acuerdo político implícito, el combate a la impunidad y, por ende, el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad se torna muy complicado (Vázquez, 2018a). Si las instituciones gubernamentales

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

encargadas de combatir las redes de macrocriminalidad se encuentran cooptadas (por las propias redes o por la clase política), la relación entre dichos órganos y la estrategia para desmontar las redes de macrocriminalidad será abiertamente de conflicto o, al menos, de simulación. En el peor de los casos, habrá voluntad estatal expresa de mantener la red de macrocriminalidad y, por ende, acciones y omisiones estatales que conduzcan a la impunidad.

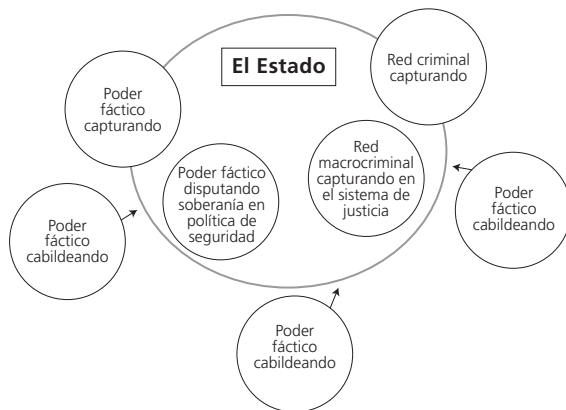
Ahí donde el Estado no está cooptado por los intereses de un poder fáctico (empresarios, narcotráfico o algún otro), o por los intereses de la propia clase política (redes de corrupción para generar procesos de enriquecimiento ilícito), el propio Estado (o partes de él) estará interesado y generará los mecanismos para combatir las redes de macrocriminalidad, en breve: habrá voluntad política.

### **Articulación e intervención de los poderes fácticos capturadores: análisis del contexto**

Una vez que tenemos actores estatales interesados en desmantelar la red de macrocriminalidad y descapturar al Estado, llevando a cabo acciones políticas efectivas de combate a la impunidad, es posible avanzar en los siguientes pasos. El primero es realizar un análisis de contexto (Ansolabehere, Robles, Saavedra, Serrano y Vázquez, 2017). Para ello, antes hay que determinar el tipo de articulación e intervención de los poderes fácticos sobre el Estado. A lo largo del texto identificamos tres tipos, el poder fáctico aislado (una empresa controlando una comunidad), red de poderes fácticos (varias empresas y paramilitares controlando una región) y red de macrocriminalidad (estructuras financieras, políticas y criminales controlando una comunidad o región por medio de acciones legales, de dudosa legalidad e ilegales). Asimismo, analizamos cuatro tipos de intervención de los poderes fácticos sobre los entes estatales: incidencia, captura con diferenciación entre poderes fácticos y estatales, captura con apropiación del Estado y disputa por la soberanía. Todas estas interacciones se pueden dar en un mismo momento sobre diversas arenas de políticas y contra diferentes organismos estatales, como se observa en la figura 8.4.

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

**Figura 8.4. La complejidad de la disputa por el Estado: incidencia, captura y disputa por la soberanía**



Fuente: Vázquez (2016, 2018a y 2018b).

Dependiendo de la conformación de los tipos de articulación de los poderes fácticos y de los tipos de intervención sobre el Estado será la estrategia que debe implementarse para recuperar al ente estatal capturado. Para conocer el contexto en el que se encuentra la captura o la disputa por la soberanía, el equipo que busca desarrollar el proceso de incidencia debe formularse las siguientes preguntas:

### **Preguntas para el análisis de contexto de la red de macrocriminalidad**

- ¿Existe un conflicto social (puede ser de derechos humanos o de otro tipo) relacionado con la arena pública capturada?
- ¿Quiénes son los posibles integrantes de una coalición social que impulsa la recuperación estatal? Incluya movimientos sociales, ONG, otros actores de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, académicos, intelectuales, periodistas, cualquier otro que considere pertinente.
- ¿Hay instituciones estatales que estarían dispuestas a comenzar la recuperación del Estado? ¿Cuáles?
- ¿Las principales posiciones políticas de su país (si es una red nacional) o de su provincia o entidad federativa (si es una red local) apoyarían, obstaculizarían o serían indiferentes a la recuperación del Estado?
- ¿La coyuntura política es propicia o contraria para arrancar el proceso de recuperación?
- ¿El ente capturado cuenta con instituciones informales (cultura organizacional, prácticas que no están reguladas en derecho y que incluso pueden ser ilegales) que determinan su acción cotidiana y que lo alejan de sus objetivos principales?

Fuente: Elaboración propia.

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

Las distintas posibilidades de éxito en la recuperación del Estado dependerán de las respuestas de las preguntas anteriores, así como del tipo de captura o disputa por la soberanía, como se observa en el cuadro 8.2.

**Cuadro 8.2. Intervención y articulación de los poderes fácticos**

		<i>Tipo de articulación del poder fáctico</i>		
		Poder fáctico aislado	Red de poderes fácticos	Red de macrocriminalidad
Intervención del poder fáctico sobre el Estado	Incidencia (cabildo)	Este es el escenario más sencillo, donde la recuperación es más probable.		
	Captura con diferenciación entre el poder fáctico y el Estado			
	Captura con apropiación del Estado			Este es el escenario más complejo, donde es más difícil la recuperación.
	Disputa de la soberanía			

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia no es menor. Por ejemplo, podemos estar frente a la acción de un factor real de poder, una empresa, que simplemente está incidiendo mediante el cabildo. En este caso, la resistencia a dicho cabildo y su neutralización es más sencilla, como vimos en el ejemplo de las empresas farmacéuticas. Incluso, si lo que tenemos es la captura de un ente estatal solo por un factor real de poder, alguno de los recursos estatales (regulación, mecanismos impositivos, violencia legítima) bastará para generar una recuperación del Estado. En cambio, esta recuperación será mucho más complicada cuando sea una red de macrocriminalidad la que genera una captura con apropiación del Estado, que es precisamente lo que sucede en Coahuila. Si ese proceso además se da en un marco de boicot político de la élite gobernante, y de la existencia de instituciones informales que sean contrarias a los objetivos del ente capturado, la recuperación del ente estatal se torna casi imposible.

La estrategia política más detallada dependerá de la información empírica del caso concreto. Para determinarla, vale la pena que, durante el levantamiento de la información, el equipo de investigación se realice las preguntas que se mencionan en el siguiente cuadro:

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

### **Preguntas complementarias en el análisis de contexto de la red de macrocriminalidad**

- *La funcionalidad de la red:* ¿Por qué es efectiva esa red? Es relevante que se pregunten si la red de macrocriminalidad que gobierna cuenta con legitimidad; si ya ha suplido al Estado en funciones básicas, como la seguridad o la impartición de justicia, y si realiza algunas otras funciones estatales como la recaudación fiscal. Los hallazgos en este punto se concatenan con el siguiente.
- ¿Qué tendrían que hacer esas instituciones descapturadas para cumplir la función que desempeñaba la red, con una eficiencia equivalente, al menos, a la que desarrollaban los entes estatales capturados o en disputa de la soberanía, si es que los entes capturadores contaban con legitimidad? Por eso es importante conocer la funcionalidad de la red, para identificar qué es lo que está dejando de hacer o haciendo mal el Estado y, en su caso, suplir la funcionalidad de la red por la actuación estatal esperada.
- Lo anterior se relaciona directamente con esta pregunta: ¿a qué tipo de Estado queremos regresar? No basta con descapturar las instancias estatales, es relevante reconstruir un tipo de Estado cercano al Estado social y democrático de derecho.
- A esto sumamos una última pregunta: ¿cómo podemos impactar en la red para que se colapse el sistema y al reorganizarse regrese la legalidad del Estado al que queremos volver? Es decir, identificar las propiedades de la red y las posibilidades de controlabilidad de la misma. Daremos más espacio a esta discusión cuando lleguemos al acápite de análisis de la estructura de la red y desmantelamiento estratégico.

## **Identificación de la estructura de la red de macrocriminalidad**

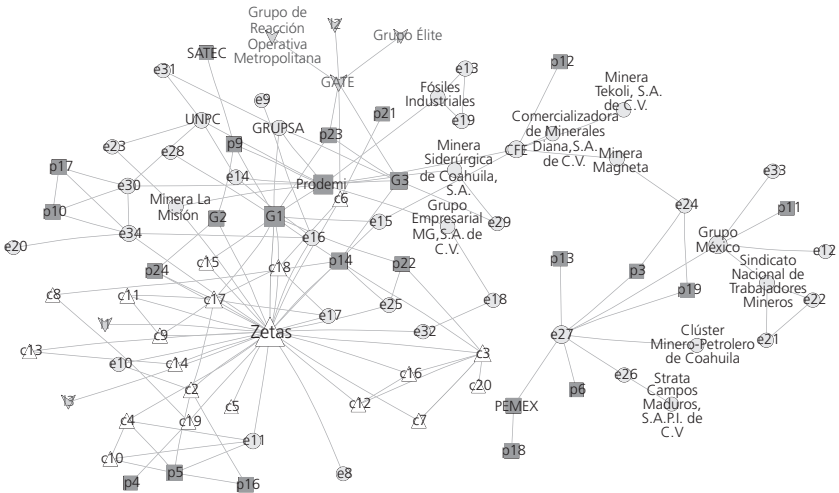
Una vez que tenemos algunos órganos estatales (no tiene que ser todo el Estado) medianamente autónomos e interesados en el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad y la descaptura del Estado, y un primer análisis del contexto podemos avanzar al siguiente paso: la identificación de la estructura de la red de macrocriminalidad.

Como mencionamos líneas arriba, la forma de integración de dicha red en Coahuila la hace resistente ante perturbaciones. En términos prácticos, si se detuvieran algunos integrantes de la red al azar, dichos nodos podrían ser reemplazados y la estructura de la red no sufriría demasiado.

¿Qué se podría hacer para combatir este tipo de redes? Para empezar, identificar los nodos más conectados de la red, ya que son estratégicos. Por ejemplo, este tipo de redes tiene la particularidad de ser muy susceptible a alteraciones dirigidas a estos nodos más conectados. Veamos lo que sucede si son detenidos quince nodos al azar de la totalidad de los que integran la red.

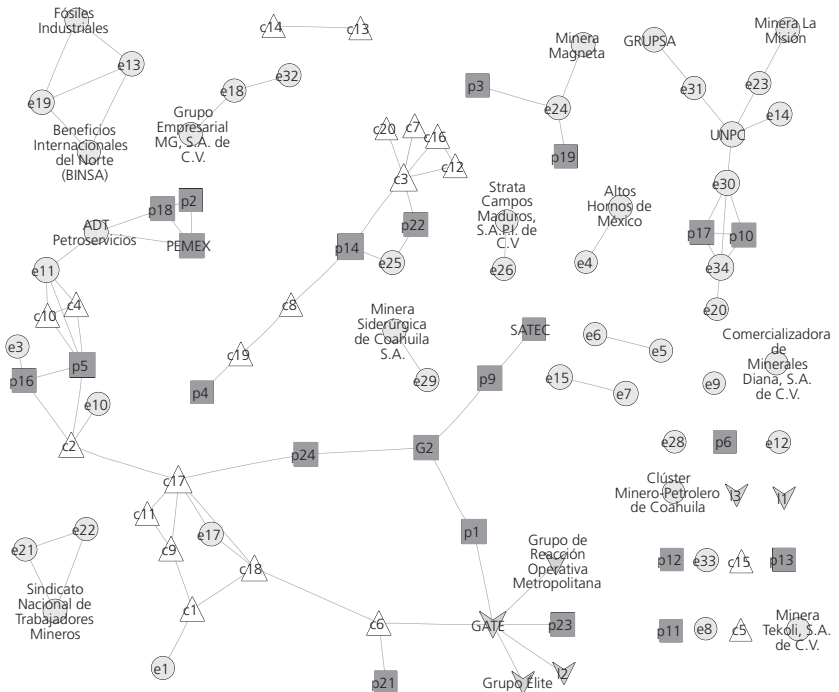
## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

**Figura 8.5. Fragmentación de la red con detención de quince nodos al azar**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 8.6. Fragmentación de la red con detención de los diez nodos más conectados**



Fuente: Elaboración propia.

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

Su forma no cambió demasiado y se mantiene completamente conectada. Tenemos quince detenciones, pero ningún daño a la estructura de la red. Miremos ahora lo que sucede si se detiene a los diez nodos más conectados de la red.

Como se puede apreciar, la ruptura y fragmentación en la segunda red es mucho mayor que en la primera, pese a que se eliminaron 50% menos de nodos. La red resultante se rompe en treinta componentes disconexos, nos queda un componente grande, dos componentes de once integrantes, cuatro componentes de entre tres y cuatro nodos, doce nodos que solo tienen una conexión y dieciséis nodos sueltos. En cambio, en la red donde se detuvieron los quince nodos de manera aleatoria, la red permanece con un solo componente formado por todos los actores de la red.

Otro punto a resaltar de la red fragmentada es que, al romperla, la mayoría de los componentes pequeños están formados por empresarios. Dos puntos centrales, como en casos anteriores, los políticos son los enlaces entre el mundo empresarial y el criminal. Al fragmentar la red, se ataca y quebranta a un sector relevante para la continuidad de la red de macrocriminalidad: las finanzas.

Ahora se verán dos elementos más en esta fragmentación de la red. Se suele afirmar que el aumento de la violencia en México a partir del inicio de la guerra contra el narcotráfico se debió justo a la fragmentación de las bandas del crimen organizado<sup>3</sup> (Asmann, 2019; Hernández, 2017). Independientemente de si esta es o no la razón, considerando que lo que se analiza en este documento son redes de macrocriminalidad que capturan al Estado a nivel estatal, y le disputan la soberanía a nivel municipal, una red fragmentada (más pequeña) tendrá menos capacidad de ambas cosas. Este punto no es de menor importancia; la posibilidad de mantener un Estado autónomo es el paso previo y necesario para diseñar y ejecutar un plan de persecución penal efectivo.

Por otro lado, si a partir de la construcción y análisis de la red se logran identificar los nodos más conectados y los que son puentes estructurales, conectores de dos o más comunidades de una red, no solo se fragmentará a la red, sino que se podrá trabajar con esos nodos a fin de ofrecerles los incentivos necesarios para convertirlos en testigos

<sup>3</sup> Véase a Hernández (2017) y Asmann (2019).

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

protegidos. Si esto se consigue, además de haber fragmentado la red se tendrá información relevante para dismantelar los componentes que aún se mantienen.

Esto demuestra que conocer las propiedades tanto globales como locales de la red nos permite establecer directrices que pueden incidir de forma directa en el mantenimiento o ruptura de un sistema; en este caso, la conectividad de la red de macrocriminalidad de Coahuila.

### **Análisis de los recursos políticos de la red de macrocriminalidad y del Estado**

En cualquier construcción de propuesta para dismantelar una red de macrocriminalidad y descapturar un ente estatal es importante considerar cuáles son los recursos con los que cuenta el Estado y el tipo de poder fáctico o red de macrocriminalidad que se intenta dismantelar. Los mecanismos mediante los cuales el Estado puede incidir sobre los poderes fácticos y las redes son:

- Regulación (legislativa y administrativa).
- Fiscalización administrativa.
- Mecanismos impositivos (cobro de impuestos).
- Violencia legítima (legislación penal, investigación y sanción).
- Capacidad de infraestructura.
- Capacidad burocrática.

#### **Cuadro 8.3. Recursos políticos para generar incidencia estatal**

<i>Recurso político</i>	<i>Incidencia estatal</i>
1. Los que provienen de la capacidad económica legal, como la inversión.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regulación (legislativa y administrativa).</li><li>• Mecanismos impositivos (cobro de impuestos).</li></ul>
2. Los que provienen de la capacidad económica ilegal, como el pago de sobornos.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscalización administrativa.</li><li>• Violencia legítima (legislación penal, investigación y sanción).</li></ul>
3. Los que provienen de los repertorios modulares y conforman la acción colectiva: marchas, mítines, ocupaciones, huelgas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regulación (legislativa y administrativa).</li></ul>
4. Los que provienen de la violencia: amenazas, desaparición, asesinato.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Violencia legítima (legislación penal, investigación y sanción).</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.



## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

¿Cuáles de ellos se deben utilizar para combatir un poder fáctico o una red de macrocriminalidad? No hay una receta, dependerá del tipo de poder fáctico, de red y, especialmente, de los recursos políticos con los que ese poder fáctico o red cuenten. En el cuadro 8.3 se presentan algunos ejemplos.

Como vimos líneas arriba, cuando se trata de redes complejas de macrocriminalidad, no hay una salida fácil. Como este tipo de redes suponen estructuras financieras, coercitivas, políticas e, incluso en algunas ocasiones, de legitimidad social, el combate también debe ser mucho más diverso. De entrada, supondrá atacar todas esas estructuras (financieras, políticas y criminales), lo que requerirá utilizar varios de los recursos con los que cuenta el Estado con el fin de evitar la resiliencia de dicha red. Como explica Garay:

Un fortalecimiento en la capacidad operativa del Estado, para detectar, investigar, juzgar, sancionar y hacer cumplir las sanciones, contribuye a una disminución en la comisión de delitos, entre ellos, la corrupción. Pero ello no basta en la medida en que no se eliminen aquellos factores determinantes de la estructura económica, política, social y cultural que auspician la reproducción del delito, y todavía más cuando se trata de la captura del Estado. Algunas conductas delictivas e ilegítimas combinan estructuras políticas, económicas y culturales de la sociedad y, en estos casos, la coerción debe complementarse con profundas modificaciones al interior de dichas estructuras (Garay, 2008, p. 24).

En el ente específico de investigación, el desmantelamiento de redes de macrocriminalidad impacta en asuntos tan básicos como determinar la estructura de una fiscalía. Si se hace por delito —como es actualmente en México—, las redes de macrocriminalidad suelen cometer diversos delitos, lo que fragmenta la investigación. El punto no es fácil de resolver: ¿cómo crear una estructura de fiscalías que sea tan flexible como la red de macrocriminalidad misma?

Otro problema, en el marco de la investigación, que se hizo patente en los informes presentados por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) respecto a los estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa es cómo romper el pacto de silencio que hay en el interior de la red de

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

macrocriminalidad. Aquí también supone todo un esquema técnico sobre *qué puede ofrecer el Estado que supere los mecanismos de coerción de la propia red y qué procesos pueden garantizar la seguridad de los testigos protegidos*. Como vimos en el capítulo 7, el análisis de redes nos permite identificar tanto los nodos más conectados como aquellos que son puentes estructurales, es decir, nodos que unen dos o más componentes de una red. Sin duda esos nodos tienen información privilegiada del funcionamiento de la red. Con el análisis de redes, sabemos a quiénes es primordial detener, pero sería mucho mejor si, además, los podemos convertir en testigos protegidos, ya que con esa información se pueden dismantelar las redes fragmentadas que queden después de los operativos. ¿Qué se puede ofrecer a esos nodos para que se conviertan en testigos protegidos? La respuesta no es sencilla, dependerá de cada caso, pero un punto de partida es común a todos: la protección de la vida e integridad personal de ellos y de sus familiares.

### **Una propuesta desde la sociedad civil para combatir la impunidad**

Resulta atractivo ejemplificar las posibilidades de construcción de un proceso de dismantelamiento de redes de macrocriminalidad a partir de lo que sucede en estos días en el gobierno recién llegado de Andrés Manuel López Obrador,<sup>4</sup> en un punto específico: ¿hay una propuesta integral de construcción de paz? Y, de ser así, ¿será exitosa? Entramos a la propuesta de construcción de paz porque es en ese marco que debemos pensar el dismantelamiento de las redes: si no se lleva a cabo este proceso en redes como la de Coahuila, no habrá paz.

Entre la fecha de la celebración de las elecciones y la toma de protesta, los miembros del equipo de transición y el propio presidente fueron dando información que nos permite estructurar un plan de construcción de paz integrado por tres pilares y cinco componentes, los cuales no se lograban comunicar de forma adecuada. El primer pilar busca vaciar

<sup>4</sup> Estas líneas se escribieron en febrero del 2019, cuando uno de los principales temas de debate eran los mecanismos de construcción de paz, específicamente la conformación de la Guardia Nacional.

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

la clientela de jóvenes del crimen organizado por medio del 1) inicio del ciclo de inversión a nivel local, y 2) una política social que mantenga a los jóvenes en las escuelas. El segundo pilar está conformado por 3) la legalización de las drogas blandas y de cupos en las duras, y 4) la ley de amnistía para narcomenudistas y consumidores. El tercer pilar es 5) la creación de la Guardia Nacional. Con esta mezcla de legalización, política social y militarización esperan impactar en la espiral de violencia y comenzar a construir paz. Seis meses después de iniciado el gobierno, varios de los componentes de la propuesta no se pusieron en funcionamiento. Más aún, incluso suponiendo que se echara a andar en su totalidad, esta propuesta mantiene omisiones relevantes.

El diagnóstico del gobierno es que la mayoría de las policías locales e incluso las federales han sido capturadas por alguna red de macrocriminalidad. No se trata solo de órganos gubernamentales que son omisos, sino que hacen todo lo necesario para mantener la impunidad (negar los hechos, anular o desviar las investigaciones). No es solo la inacción, es la acción a favor de la impunidad el principal obstáculo para la construcción de un Estado de derecho. Con este diagnóstico se puede confiar únicamente en una parte de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina y, aun así, es necesario crear un nuevo órgano militarizado para contener la violencia.

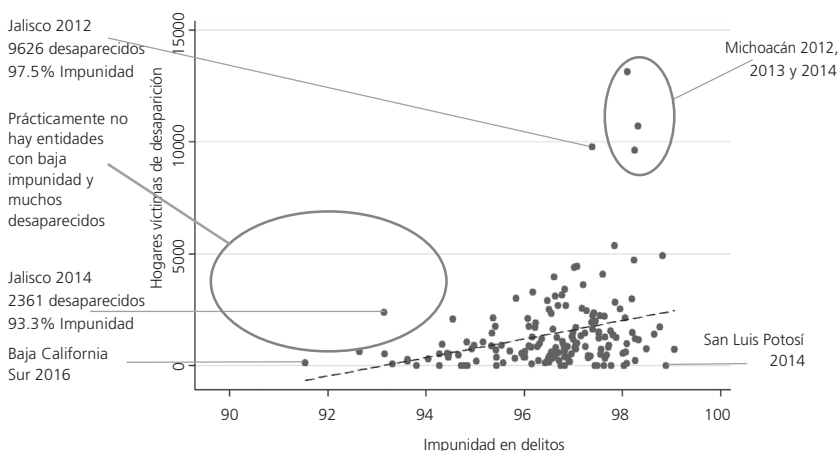
Hubiera sido mejor tener más información y argumentación del gobierno que explicara la necesidad y urgencia de una Guardia Nacional. Aunque se puede entender que no se dijo nada sobre este punto por tratarse de información de seguridad nacional, si se parte de este diagnóstico, la solución tiene una nueva omisión y otro problema. La omisión es que no nos dicen cómo van a dismantelar las redes de macrocriminalidad que operan a nivel local sin contar con la colaboración activa de las corporaciones de seguridad que operan allí.

El problema es que la construcción de paz requiere mucho más que la discusión sobre la militarización de la seguridad pública, supone la construcción local de un Estado de derecho, de una política que combata la impunidad. Como se observa en la gráfica, aquellas entidades federativas que tienen los más bajos niveles de impunidad también tienen el menor nivel de desaparecidos. De hecho, no hay entidades federativas con altos niveles de impunidad y de desaparecidos. En cambio, ahí donde las entidades federativas rebasan 96% de impunidad, también

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

aumenta el número de personas desaparecidas. Un ejemplo claro de esta relación entre impunidad y desaparición forzada se observa en Jalisco. Esta entidad tuvo 97.5% de impunidad en 2012, y 9626 desaparecidos. Dos años después, su impunidad disminuyó a 93.3%, bajando también su número de desaparecidos a 2361.

**Gráfica 8.4. Dispersión de la regresión jerárquico lineal por efectos fijos del total de hogares con víctimas de desaparición (dependiente) y el indicador general de impunidad (independiente), 2012-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de Vázquez (en prensa).

La construcción de paz en México requiere la consolidación de un Estado de derecho que conlleve el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad y el reconocimiento de los derechos de las víctimas, para quienes se requiere un proceso integral y participativo de verdad, justicia y reparación. Hay evidencia de que en aquellos países donde se ponen en marcha estos ejercicios, hay mayor probabilidad de consolidar la democracia y de mejorar los sistemas de salud y de justicia (Serrano, 2012; Sikkink, 2011a, 2011b y 2012).

Pese a que México no se encuentra en un proceso de transición de una dictadura a una democracia, el tipo de violaciones a derechos humanos se asemejan más a las de una dictadura. Por ello, es viable pensar en un proceso de justicia transicional con los tres elementos mencio-

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

nados. En el diagrama se muestra una propuesta que un grupo de académicos y organizaciones de derechos humanos han trabajado para México (AA.VV., 2019). La propuesta integral de justicia transicional incluye dos órganos extraordinarios: una Comisión Nacional de la Verdad que apuntale este derecho, y un Mecanismo Internacional contra la Impunidad dirigido por una persona nombrada por órganos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de los Derechos Humanos, lo que lo dotará de autonomía. Este tipo de órganos afianzan la justicia.

El componente internacional de este tipo de órganos cobra una importancia inusitada. Considerando que el Estado está conformado por diversas instituciones estatales que pueden tener realaciones conflictivas entre sí, un primer problema que se podría presentar es cuando algunos órganos del Estado están interesados en combatir las redes de macrocriminalidad y otros, en protegerlas. Es precisamente en estos casos en los que se requiere mayor fortaleza y autonomía de los órganos encargados del proceso de descaptura. En situaciones como estas, el análisis de inercias e incentivos que culminen con modificaciones institucionales son relevantes, pero con seguridad su impacto será limitado<sup>5</sup> si no vienen acompañadas de actores autónomos (Gaventa, 1980) que sirvan como contrapeso al Estado. Experiencias como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA], 2015) o el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana para México son ejemplos a considerar (Witte y Duffy, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2108f).

<sup>5</sup> Podría considerarse que las acciones relacionadas con monitoreo, reformas institucionales o participación son irrelevantes, en especial cuando estamos frente a expresiones estructurales de la corrupción y esta tiene como principal objetivo cooptar al Estado. No habría que tirar por la borda este tipo de acciones. Por ejemplo, Ashtana (2012) realizó, en dos comunidades de la India, un experimento aplicando dos encuestas a hogares, una antes de desarrollar una intervención consistente en una campaña de formación en materia de derechos humanos, y otra, después de esta. Encontró que antes de la capacitación 51% y 52% de los hogares pagaban sobornos a cambio de recibir servicios relacionados con derechos humanos. En cambio, después de la capacitación, en la comunidad de control el pago bajó a 49%, mientras que en la comunidad donde se llevó a cabo la intervención el pago de sobornos bajó a 41%, siendo estadísticamente significativo con un  $p < .01$ .

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

Es relevante remarcar la necesidad de que el planteamiento de la justicia sea, precisamente, híbrido: que haya un acompañamiento y fortalecimiento que va de lo internacional a lo local y viceversa (Ciorciari y Heindel, 2014). De la misma manera que en un Estado cooptado con dificultad se gestará una solución desde lo local, una propuesta que solo parta de lo internacional, pero sin actores locales involucrados tendrá menos capacidad de incidencia. Así lo observa la UNDP en un análisis sobre Bostwana, donde además del ente anticorrupción, el papel de la Fiscalía, así como del *ombudsman* se tornan relevantes (UNDP, 2004, p. 33).

La idea de tener un órgano con estas características en México es algo que se discute en los espacios relacionados con la defensa de los derechos humanos desde hace algunos años. Un ejemplo es el informe emitido por la Open Society (2016). En él se señala que uno de los aspectos clave en cualquier estrategia contra la impunidad es la creación de una entidad de investigación internacional, con sede en México, que tenga el poder de investigar y procesar causas de manera independiente en materia de crímenes atroces y casos de gran corrupción (Open Society, 2016, p. 21). En el informe se señala el siguiente mandato:

- Investigar de manera independiente los crímenes atroces y grandes casos de corrupción, y presentar estos casos ante los tribunales de México.
- Proporcionar asistencia técnica a la Fiscalía y a la policía de investigaciones.
- Desarrollar propuestas de reforma al sector judicial y someterlas a consideración del gobierno de México, el Congreso y el público en general.
- Producir informes públicos sobre la situación de la reforma del sector judicial y el Estado de derecho en México, así como los avances de la justicia penal en materia de desapariciones, torturas y asesinatos.

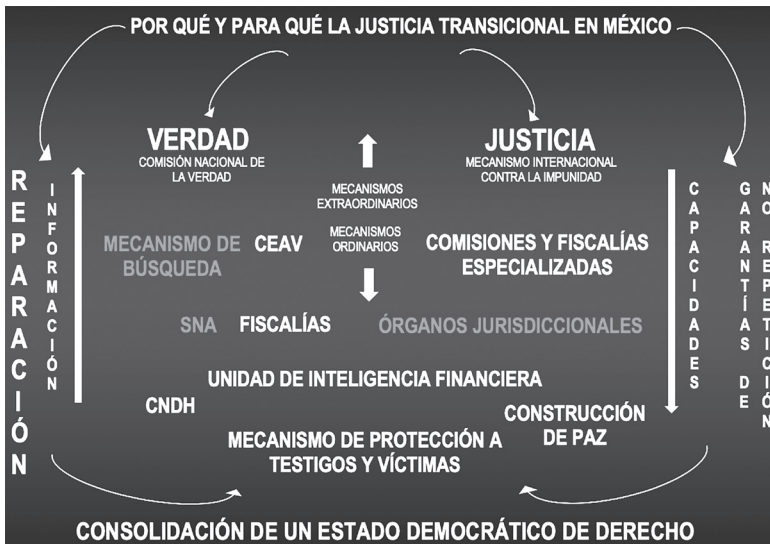
Órganos con componentes internacionales también se vuelven relevantes en el marco del caso concreto de la red de macrocriminalidad en Coahuila y el reciente gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. En la medida en que a nivel local hay una red de macrocriminalidad que tiene completamente capturada la entidad, y en el federal se busca mantener un equilibrio político, que es frágil, con jugadores que

## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

aún tienen poder de veto para realizar reformas constitucionales en el Congreso como lo es el PRI, el otorgamiento de esta competencia a órganos no solo autónomos sino también internacionales puede disminuir la presión sobre el gobierno federal actual.

Estos dos órganos extraordinarios se deben relacionar con las entidades locales, como las fiscalías especializadas, los mecanismos de búsqueda o las comisiones de derechos humanos. En esta relación, el flujo hacia arriba conlleva información y el flujo hacia abajo, construcción de capacidades institucionales. La promesa de largo plazo es consolidar un Estado democrático de derecho.

Figura 8.7. Elementos posibles de un proceso de justicia transicional en México



Fuente: Elaboración propia.

Es lamentable que esta propuesta no fuera bien recibida por el gobierno recién llegado de Andrés Manuel López Obrador. Mientras que la reunión con colectivos de víctimas y organizaciones de derechos humanos se llevó a cabo el 14 de septiembre del 2018 donde se acordaron mesas de diálogo para reflexionar rumbo al proceso de justicia transicional, desde tres semanas antes habían comenzado los acercamientos entre

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

el presidente electo con los secretarios de la Defensa Nacional —Salvador Cienfuegos— y de Marina —Francisco Soberón—; el miércoles 22 y jueves 23 de agosto de 2018. Además de abordar quiénes serían los sucesores adecuados para esos cargos, las reuniones giraron en torno a la situación de seguridad en la que se encontraba el país (Veledíaz, 2018). La reunión con el secretario de la Defensa Nacional se repitió el lunes 22 de octubre de 2018. Ese mismo día, el presidente electo nombró a José Rafael Ojeda Durán como secretario de Marina y a Luis Cresencio Sandoval como secretario de la Defensa Nacional.

El miércoles 14 de noviembre de 2018, en la misma semana en la que fue declarada inconstitucional la Ley de Seguridad Interior, el presidente electo presentó su Plan Nacional de Seguridad. En el último punto propuso una Guardia Nacional que se hiciera cargo de la seguridad pública, conformada por militares y marinos, y que quedaría en la esfera castrense. Unos días después, el 25 de noviembre, el presidente electo sostuvo una reunión con personal del Ejército, Marina, fuerza aérea, policía militar y guardias presidenciales, más de 32 000 elementos de tropa y familiares integrantes de las fuerzas armadas. Por primera vez en la historia democrática de México un presidente electo tenía una reunión de esta magnitud con todas estas instituciones.

En las semanas siguientes a la toma de protesta del presidente electo el 1 de diciembre de 2018, se comenzó a ver que el partido con el que se negociaba en el Congreso era especialmente el PRI. De hecho, tanto la aprobación de la reforma constitucional —que dio vida a la Guardia Nacional— como la de las leyes necesarias para implementarlas recibieron el apoyo de todos los partidos políticos en el Congreso y de todos los congresos locales.

Un proceso efectivo de justicia transicional tendría como consecuencia hacer evidentes los lazos de buena parte de la clase política en las redes de macrocriminalidad desarrolladas líneas arriba, especialmente de políticos priistas debido tanto a la longevidad de ese partido como al hecho de que en ellos recayó el gobierno inmediato anterior. Asimismo, ese proceso de justicia transicional tendría que exhibir los casos en donde algunos miembros y regimientos militares forman parte de esas redes de macrocriminalidad, a la par que debería dar cuenta de las violaciones a derechos humanos cometidas por los militares y marinos en las funciones que, *de facto*, se les otorgó en materia de política de seguridad.



## 8. ¿Se puede descapturar al Estado?

En breve, buena parte de la clase política —los priistas en particular, así como los militares— serían dos de los grupos más afectados por un proceso de justicia transicional; a la par que esos dos grupos se constituyeron como parte de la coalición gobernante. Esa fue la tensión y la frontera por la que no se llevó a cabo un proceso efectivo de justicia transicional en México.

Lo cierto es que, pese a estos procesos paralelos que se dieron entre agosto y diciembre de 2018 con los colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, por un lado, e integrantes de la Sedena y la Secretaría de Marina, por el otro, en más de una ocasión Andrés Manuel López Obrador se había decantado por la fórmula: “olvido no, pero perdón sí”, que repitió en varias reuniones con diferentes colectivos de víctimas. A lo que sumó la idea del “borrón y cuenta nueva”, y de no quedar apresado en el pasado.

Lo que hizo el presidente electo por medio de estas fórmulas fue reeditar un viejo pacto de impunidad que proviene del régimen de partido hegemónico instaurado por el PRI. Durante las décadas de gobiernos priistas, una máxima era que el presidente saliente sabía que podía confiar en que el presidente entrante le garantizaría la impunidad. Es de destacar que esta regla no escrita se repitió pese a la transición a la democracia en el año 2000. El presidente de la república que surgió del PAN, Vicente Fox, no logró someter a cuentas a los priistas. En aquel momento se pensó que fue porque el PRI aún era un partido con capacidad de veto debido al número de diputados, senadores y gobernadores que conservaba. Lo mismo sucedió en las elecciones siguientes. La coyuntura de la elección del presidente Felipe Calderón lo llevó a pactar inmediatamente con el PRI; y Enrique Peña Nieto al subir al poder pactó con el PAN para no revisar los excesos cometidos por el gobierno calderonista en el marco de la declaración de la guerra contra el narcotráfico: reedición de pactos de impunidad, como en el antiguo régimen.

Uno de los principales argumentos de la última reedición del pacto de impunidad por Andrés Manuel López Obrador es que se debía dar prioridad a la estabilidad política. Este es otro punto relevante, se considera un hecho que someter al gobierno saliente a la rendición de cuentas y, en su caso, a responsabilidad penal, administrativa o de derechos humanos puede ser una causa de inestabilidad; de la misma forma que

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

se consideraba que pedirles cuentas a los dictadores podía acarrear el regreso de las dictaduras.

La formación de coaliciones gobernantes (incluso cuando el PRI es uno de los partidos más débiles en este momento), la reedición de pactos de impunidad y su función como instrumento de estabilidad política nos deja claro que el problema está en la manera de ejercer el poder político en México, en que la impunidad es una parte importante del régimen político y que la justicia transicional necesita cambiarlo.