



Testimonio sobre la situación de derechos humanos en México

Preparado para la Comisión de Derechos Humanos Tom Lantos, 23 de junio de 2022

Mi nombre es [Stephanie Brewer](#) y soy la Directora para México y Derechos de Migrantes de [WOLA](#), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. Agradezco a la Comisión por haber convocado esta importante audiencia sobre la situación de derechos humanos en México.

México enfrenta numerosos retos en materia de derechos humanos, con impactos desproporcionados en grupos afectados por la pobreza y por diferentes formas de discriminación. No pretendo mencionar una lista exhaustiva de esos retos hoy. Mi testimonio se enfocará en algunos de los temas urgentes de derechos humanos que se relacionan con la violencia (del Estado y de actores no estatales), las políticas de seguridad pública y el acceso a la justicia.

Tal como expusieron quienes me antecedieron en esta mesa, la crisis de derechos humanos en México abarca tanto actos de violencia y otros abusos perpetrados directamente por agentes del Estado, así como la omisión del Estado de brindar justicia y protección contra la violencia criminal en general. El problema fundamental de derechos humanos que enfrenta México es la falta de un sistema eficaz y confiable para prevenir y castigar los abusos y delitos cometidos por actores tanto estatales como no estatales. En este contexto, la violencia se vuelve una herramienta de poder de bajo costo para quienes creen, muchas veces correctamente, que las instituciones gubernamentales no los investigaron ni los llevaron a juicio.

En México permanecen desaparecidas más de 100.000 personas; sin embargo, una [investigación](#) realizada por WOLA en 2021 muestra que pocos casos son judicializados. Para noviembre de 2021, según datos brindados por el Estado mexicano al Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, solamente entre [el 2 y el 6 por ciento](#) de casos habían resultado en procesos penales. La impunidad es casi absoluta por casos de tortura también. A pesar de haber recibido [miles](#) de denuncias por tortura en los últimos años, la Fiscalía General de la República suele judicializar sólo un puñado de casos al año. A nivel estatal, de 25 poderes judiciales estatales que respondieron solicitudes de información formuladas por WOLA el año pasado, solamente uno reportó condenas por tortura en 2020 y ninguno reportó condenas en el primer semestre de 2021.

Las violaciones de derechos humanos se cometen en un contexto de niveles récord de violencia letal en México, con más de [36.000](#) homicidios al año de 2018 a 2020. En 2021, se registraron 966 [feminicidios](#) según estadísticas oficiales, con miles de asesinatos adicionales de mujeres. Según el [ENVIPE](#), solamente el 10 por ciento de crímenes contra la población son denunciados, debido principalmente a una falta de confianza en las instituciones. Entre el bajo porcentaje de delitos denunciados, la falta de investigación y la falta de judicialización, en total aproximadamente el 99 por ciento de delitos contra la población quedan impunes.

La respuesta del gobierno federal ante el crimen ha sido el despliegue de las fuerzas militares en tareas policiales. Dicha estrategia se incrementó de manera notable —con apoyo de Estados Unidos— durante el gobierno de Felipe Calderón a partir de 2006. La militarización se anunció como una medida temporal mientras se fortalecían las instituciones civiles. Más de 15 años después, los homicidios anuales se han más que triplicado, las desapariciones han aumentado de manera vertiginosa y la apuesta por la militarización, en conjunto con una estrategia de descabezamiento de las organizaciones criminales (*kingpin strategy*), ha provocado la fragmentación y la

evolución de los grupos delictivos, incluyendo la diversificación de sus actividades ilícitas y aumentos en los niveles de violencia conforme se reconfiguran los grupos. La población mexicana es quien ha sufrido las consecuencias.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha profundizado el modelo militarizado al eliminar la Policía Federal y crear la Guardia Nacional. Esta última fuerza es civil según la Constitución, pero se encuentra bajo el control operativo de la Sedena y la gran mayoría de sus integrantes son elementos militares. El despliegue territorial de militares en actividades de seguridad pública está en su mayor nivel: [cientos de miles](#) de elementos de las fuerzas armadas (incluyendo la Guardia Nacional) participan en tareas policiales y otras tareas internas, y las fuerzas armadas han recibido aumentos [presupuestales](#) incluso en un contexto de austeridad para otras instituciones.

La militarización no es una estrategia adecuada para mejorar la investigación de los delitos y de las violaciones de derechos humanos. El problema fundamental de la impunidad —que fomenta la violencia, la corrupción y la colusión entre actores criminales estatales y no estatales— no se puede solucionar mediante un despliegue territorial militar. Más bien, urge que el Estado mexicano consolide instituciones civiles de seguridad y justicia capaces, confiables y con suficientes recursos, especialmente a nivel estatal, y que dichas instituciones cuenten con mecanismos eficaces de rendición de cuentas, pues es esencial que se investigue y sancione cualquier violación de derechos humanos o delito cometido desde las instituciones del Estado.

¿Qué significa lo anterior para la cooperación bilateral entre Estados Unidos y México? La cooperación estadounidense ha evolucionado y debe evolucionar más para abordar estos retos. La Iniciativa Mérida, un paquete de asistencia financiera de más de [USD\\$ 3 mil millones](#) vigente de 2008 a 2021, inicialmente apoyó de manera decidida la estrategia de una guerra militarizada contra el crimen, financiando la compra de aeronaves y equipo. Bajo la administración del entonces presidente Barack Obama, el enfoque evolucionó hacia un mayor énfasis en fortalecer el estado de derecho. En el segundo semestre de 2021, los gobiernos de México y Estados Unidos reemplazaron la Iniciativa Mérida por el Entendimiento Bicentenario, un nuevo acuerdo bilateral que promete un enfoque de reducción de la violencia y estrategias basadas en la salud pública para abordar el uso problemático de las drogas. Es muy pronto para medir los resultados del nuevo Entendimiento; los resultados iniciales [anunciados](#) por oficiales estadounidenses y mexicanos en abril pasado reflejan, en gran parte, acciones tradicionales como las detenciones de personajes criminales y el decomiso de drogas, por lo que será esencial monitorear de cerca los resultados de aquí en adelante.

Recomendamos que Estados Unidos asegure que su cooperación con México se destine a programas para fortalecer el trabajo de las instituciones civiles y del sistema de justicia penal; la rendición de cuentas de agentes del Estado que incurran en actos de corrupción y violaciones de derechos humanos; y la labor, protección y derechos de las víctimas, familias, personas defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes se enfrentan a altos niveles de riesgo, tal como hemos escuchado en esta audiencia. Algunas áreas actuales de cooperación estadounidense en materia de [derechos humanos](#) que deben seguirse priorizando son la implementación de las normas contra la tortura, las desapariciones y los feminicidios; las capacidades en materia de identificación forense, para ayudar a identificar a las más de 50.000 personas fallecidas sin identificar en cementerios públicos y otras instituciones; y el trabajo con contrapartes mexicanas para mejorar la operación del [sistema penal acusatorio](#). Recomendamos al Congreso estadounidense que ejerza sus facultades de supervisión para evaluar los impactos de la cooperación de Estados Unidos con México, garantizando que las duras lecciones de la Iniciativa Mérida lleven a avances, sustentados en datos empíricos, en el nuevo Entendimiento Bicentenario, con el fin de verdaderamente mejorar el acceso de la población a justicia y protección contra la violencia. Gracias.

La crisis de desapariciones en México

En mayo de 2022, México llegó a la trágica [cifra](#) de 100.000 personas desaparecidas y no localizadas; más del 80 por ciento de los casos han ocurrido desde 2006, incluyendo casi 10.000 en 2021. Aproximadamente la cuarta parte de estas más de 100.000 personas son mujeres y niñas. Más de 16.000 tienen menos de 18 años de edad, y entre ellas, la mayoría son niñas. En los casos de personas migrantes, existe un subregistro notable de estos crímenes en bases de datos oficiales, a pesar del alto riesgo que enfrentan.

Desde hace años, familiares de personas desaparecidas —lideradas especialmente por [mujeres](#)— recorren las calles y los campos del país en búsqueda de las decenas de miles de personas que han sido desaparecidas a manos de particulares, de agentes del Estado o de personas que actúan en colusión con las autoridades. Las familias acuden a una institución tras otra y hasta realizan investigaciones propias para rastrear y buscar en vida a sus seres queridos, destinando tiempo y recursos a una búsqueda que puede ser tan [peligrosa](#) como difícil y desgastante. Agrupadas en los muchos colectivos que han surgido a lo largo del país, las familias han liderado también la búsqueda [forense](#). Trabajando con pico y pala, han descubierto fosas clandestinas y sitios de exterminio, enfrentando riesgos, carencias y condiciones extremas. Agrupaciones de [familias centroamericanas](#) han llegado para buscar a sus familiares migrantes desaparecidas y desaparecidos en México.

Las desapariciones generan impactos continuos en las familias, quienes viven tanto el dolor de la ausencia como la incertidumbre de la suerte de la persona que fue desaparecida. Buscando poner fin a este ciclo de violencia y ruptura de proyectos de vida, las familias y colectivos, además de salir a buscar, no han dejado de exigir que el Estado mexicano brinde verdad, justicia y no repetición en estos crímenes. Sus exigencias y participación han llevado en los últimos años a la adopción de importantes [normas](#) y a la creación de [instituciones](#) para enfrentar la desaparición.

A pesar de los avances logrados, incluyendo cientos de [hallazgos e identificaciones](#), hoy la ausencia de 100.000 personas —cifra que va en aumento— sigue impactando de manera devastadora en la sociedad mexicana. Esta realidad se evidenció, entre otros, en noviembre de 2021, cuando el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU (Comité CED) [visitó México](#). El Comité recorrió 13 de las 32 entidades federativas de México (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz), sosteniendo 48 reuniones con más de 80 autoridades y 33 reuniones con cientos de víctimas y decenas de colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil. A partir de la información recibida, el Comité constató que “se mantiene una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio del Estado, frente a la cual, tal y como venimos señalando desde el 2015, “[imperan] la impunidad y la revictimización”.

Tras su visita a México en noviembre de 2021, el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU [expresó](#):

En estas dos semanas, las personas con las que conversamos nos transmitieron la imagen de una sociedad superada por el fenómeno de las desapariciones, la impunidad sistémica y su impotencia frente a la inacción de algunas autoridades. Nos han señalado que día a día en su búsqueda de respuestas y justicia, son víctimas de la indiferencia y la falta de avances. Nos han expresado con vehemencia su dolor y que las personas desaparecidas no son números, sino seres humanos. La búsqueda, la investigación, el establecimiento de responsabilidades, el develamiento de la verdad y la reparación integral no siempre constituyen una prioridad para algunas de las autoridades.

Cada uno de estos casos es un drama humano indescriptible. Sus dimensiones son tales que están dejando huellas profundas e irreparables para las víctimas, pero también para la sociedad en su conjunto.

Frente a esta realidad, no se han atendido las causas profundas de las desapariciones. El enfoque de seguridad que se ha adoptado no solo es insuficiente, sino además inadecuado.

En este contexto, la lucha en contra de la impunidad es impostergable.

La impunidad que existe en la abrumadora mayoría de los casos contribuye a que se sigan cometiendo más desapariciones. La campaña de 2021 de WOLA [Terminar con las desapariciones empieza por la justicia](#) resaltó cómo la justicia está fallando a las personas desaparecidas en México desde el primer paso del proceso: reconocer e investigar este crimen. A pesar de la entrada en vigor a principios de 2018 de la [Ley General](#) contra la desaparición, en diversos estados, el número de personas desaparecidas de 2018-2020 [supera por mucho](#) el número de investigaciones iniciadas por delitos de desaparición por las respectivas fiscalías estatales. A nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) [encontró](#) que en 2020 estaban en trámite más de 1.600 investigaciones por delitos de desaparición en la Fiscalía General de la República (FGR); documentó que los casos tardaban varios años en la etapa de investigación e, incluso de ser despachados, no se judicializaban. La fiscalía especializada de la FGR en la materia [reportó](#) a WOLA que no obtuvo condenas por delitos de desaparición de 2018-2020. Mientras tanto, todavía no se han creado algunas de las herramientas investigativas y de identificación ordenadas por la Ley General contra la desaparición, como es el caso del Banco Nacional de Datos Forenses.

Tal como también observó el Comité CED tras su visita a México, “Durante la visita, recibimos información preocupante, tanto de autoridades como de víctimas, sobre la existencia de diversos patrones en la comisión de desapariciones forzadas en distintas regiones del país, que operan de manera simultánea y evidencian escenarios de connivencia entre agentes estatales y el crimen organizado”.

La crisis de desapariciones va acompañada de una crisis forense. Un informe de agosto de 2021 del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México da cuenta de más de [52.000 personas](#) fallecidas sin identificar en cementerios públicos y otras instituciones del Estado, según datos oficiales. El [Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense](#) (MEIF), propuesto por las familias y la sociedad civil y [creado](#) por el gobierno mexicano, busca hacer frente al rezago en materia de identificación forense, pero su éxito final dependerá de que reciba la plena cooperación de las fiscalías. De manera paralela, urge seguir mejorando las capacidades de identificación forense de las instituciones mexicanas y la operación e interconexión de sus bases de datos.

La impunidad por los casos de tortura en México

Desde hace muchos años, la tortura ha sido una ampliamente documentada práctica en México a nivel local, estatal y federal. Entre las autoridades más comúnmente implicadas se encuentran integrantes de las policías, las fuerzas armadas y las fiscalías, debido al uso de la tortura para obligar a personas detenidas a realizar confesiones u otras declaraciones, incluyendo declaraciones completamente falsas. La tortura provoca graves impactos en víctimas, familias y comunidades, así como corrompe la procuración de justicia, pues imposibilita investigaciones confiables, lleva al encarcelamiento de personas inocentes (lo cual conlleva la impunidad de las personas responsables de los delitos correspondientes), y enseña y normaliza el uso de las instituciones del Estado para cometer y encubrir delitos.

En este ámbito, el panorama sigue siendo de impunidad casi total. Según el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2021, durante 2020 las comisiones estatales y nacional de derechos humanos [registraron](#) 2.128 actos de tortura y 3.938 actos de tratos crueles, inhumanos o degradantes en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios (cifra que no pretende captar la totalidad de casos ocurridos en el país ese año). Sin embargo, de 25 poderes judiciales estatales que respondieron solicitudes de información formuladas por WOLA a mediados de 2021, solamente uno reportó condenas por tortura en 2020 (Sonora, con tres condenas,

todas en apelación) y ningún estado reportó condenas en el primer semestre de 2021. La falta de sentencias judiciales se debe primordialmente a la poca judicialización de este delito por las fiscalías. A nivel federal, la fiscalía especial encargada de casos de tortura reporta haber judicializado [uno](#) o [dos](#) casos por año en los últimos años, frente a [miles](#) de denuncias federales por tortura. En cuanto a la exclusión de pruebas obtenidas bajo tortura, solamente un poder judicial estatal, el de Baja California, identificó casos en los que se habían excluido tales pruebas en 2020 y 2021; los 24 restantes o no contestaron, o reportaron que no se habían excluido pruebas o que no llevaban registro del dato. La FGR todavía no está operando el [Registro Nacional del Delito de Tortura](#) (RENADET), ni se ha publicado el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ambas herramientas ordenadas por la [Ley General](#) contra la tortura que entró en vigor en 2017.

La militarización de las tareas policiales en México

Al asumir la presidencia en diciembre de 2006, Felipe Calderón declaró una guerra sin “[tregua ni cuartel](#)” contra la delincuencia. Si bien la participación militar en actividades policiales y antidrogas en México se remonta a sexenios anteriores, la llegada de Calderón marcó el comienzo de la etapa actual de militarización como eje central de la estrategia anticrimen. A partir de ese año, el gobierno desplegó una serie de [operativos conjuntos militarizados](#), dando lugar a [miles de enfrentamientos armados protagonizados por fuerzas castrenses y decenas de miles de detenciones](#) realizadas por elementos militares.

Calderón también [impulsó reformas](#) a las instituciones policiales, [afirmando](#) que su objetivo a largo plazo era que las corporaciones civiles asumieran las tareas de seguridad. Sin embargo, dichas reformas no se tradujeron en cambios del calado necesario para garantizar la efectividad y la rendición de cuentas de las policías. Al final, se mantuvo la militarización a lo largo del sexenio calderonista. El presidente Enrique Peña Nieto [repetiría, con algunas diferencias, el mismo ciclo](#) durante el sexenio de 2012-2018: habiendo anunciado la conformación de una nueva fuerza federal, la [Gendarmería](#), terminó incorporando esta fuerza a la entonces Policía Federal al tiempo que [continuó con el despliegue militar](#). Durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, el despliegue territorial ha incorporado a aproximadamente [100.000](#) elementos de [la Guardia Nacional](#) (fuerza de carácter militar en su composición y estructura operativa). Al mismo tiempo, sigue hasta la fecha la [participación directa](#) de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.

Así, con variaciones, la militarización se ha convertido de supuesta medida transitoria en estrategia de largo plazo. Podemos concluir que la apuesta militarizada perpetúa un ciclo en el que las debilidades y deficiencias de las instituciones civiles, en vez de ser abordadas de manera prioritaria y eficaz, son citadas para abrir paso a la militarización a largo plazo. Este ciclo deja desatendidos problemas urgentes a nivel de las instituciones policiales locales y estatales, incluyendo temas de corrupción y violaciones de derechos humanos, pero también temas tan básicos como la falta de recursos o de actividades de profesionalización.

Como otro componente del modelo anticrimen, sucesivos gobiernos federales han puesto énfasis en la detención de capos, actividad en la que las [fuerzas especiales de la Secretaría de Marina \(Semar\)](#) han jugado un papel protagónico [con apoyo de Estados Unidos](#). López Obrador inicialmente [se distanció](#) de dicha estrategia, pero existen [ejemplos](#) de detenciones de capos durante su gobierno, y en abril de 2022, el gobierno mexicano [anunció](#) una serie de detenciones recientes de alto perfil como parte de los resultados iniciales del Entendimiento Bicentenario, marco de cooperación bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad y estado de derecho que reemplazó la Iniciativa Mérida en 2021.

Los resultados del modelo bélico han sido catastróficos. Los homicidios se han más que triplicado a partir del sexenio de Calderón. Las detenciones y muertes de capos han fomentado la [fragmentación](#) de los grupos criminales, [provocando un aumento](#) en la violencia. Los enfrentamientos con participación de las fuerzas de seguridad [detonan aumentos](#) en los homicidios a nivel local. La abrumadora mayoría de los más de 100.000 casos de personas desaparecidas y no localizadas registrados por el gobierno han ocurrido desde 2006. Un porcentaje importante de los [homicidios](#) y de las [desapariciones](#) registradas en años recientes se concentra en determinadas regiones del país, incluyendo varios de los estados más [poblados](#).

El gobierno de López Obrador ha optado por una disminución en la estrategia de combate frontal a los grupos criminales. Reducir el uso de tácticas bélicas —las cuales han provocado mayores niveles de violencia sin controlar la inseguridad— se puede considerar, en sí, un paso positivo. Sin embargo, tal modificación en la estrategia no se ha acompañado de medidas idóneas y suficientes para hacer frente a la violencia en curso en el país. Hoy, diversos grupos criminales siguen victimizando a la población. Lo anterior confirma que el Estado no ha utilizado los últimos 15 años de militarización para instalar estructuras y prácticas eficaces contra la violencia a nivel nacional. En vez de permitir que las autoridades adelantaran soluciones, la militarización se ha vuelto la adicción que posterga indefinidamente esas soluciones.

La guerra militarizada contra la delincuencia en México también detonó altos niveles de [graves violaciones de derechos humanos](#). Una de las caras más conocidas de esta crisis han sido las [desapariciones forzadas](#), cometidas por el [Ejército](#), la [Marina](#), así como por otras fuerzas de seguridad de todos los niveles. Otro patrón ampliamente documentado ha sido la [detención arbitraria y tortura](#) a civiles, incluyendo a personas inocentes torturadas y posteriormente acusadas por delitos que no cometieron. Si bien la tortura era una práctica generalizada desde antes del sexenio de Calderón, la [militarizada](#) guerra contra el crimen fue un importante factor [agravante](#). Según un [análisis del World Justice Project](#) basado en los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, el 88 por ciento de las personas detenidas por la Marina y el 85 por ciento de las personas detenidas por el Ejército de 2006-2016 reportaron tortura o malos tratos. Según la misma encuesta oficial, el 41 por ciento de las mujeres detenidas por la Marina, el 21 por ciento de las mujeres detenidas por el Ejército y el 10-13 por ciento de las mujeres detenidas por las diferentes fuerzas policiales del país reportaron haber sobrevivido [violación sexual](#) en el marco de la detención.

Finalmente, existen numerosos [casos](#) documentados en los que las fuerzas armadas han privado de la vida a personas civiles que se encontraban sometidas y/o que no participaban en acto delictivo alguno, configurando así [ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias](#). En reiteradas ocasiones, los elementos militares han alterado las escenas de estos crímenes, por ejemplo, sembrando armas a las víctimas, como ocurrió en la ejecución de [dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey](#) en 2010. Otro ejemplo de alteración de escenas es el caso [Tlatlaya](#) de 2014, en el que se reveló que los soldados operaban bajo la orden de “[abatir delincuentes en horas de oscuridad](#)”. En julio de 2020, una ejecución extrajudicial cometida por soldados en Nuevo Laredo quedó grabada en parte en [un video](#). Este último caso forma parte de una serie de muertes de civiles a manos de soldados en dicha ciudad en los últimos dos años, según lo documentado por el [Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo](#). Por otro lado, los riesgos de [militarizar](#) la frontera sur se materializaron en marzo de 2021 en la privación arbitraria de la vida a un [ciudadano guatemalteco](#) por un soldado en Chiapas. Durante el último año, elementos de la Guardia Nacional han estado implicados en casos de privación arbitraria de la vida incluyendo los de un [estudiante](#) y un [migrante cubano](#).

A la luz de la violencia perpetrada por el Estado, sumada al fracaso de la militarización como estrategia contra la violencia, un gran número de voces llevan sexenios [exigiendo la desmilitarización](#) y la transformación del modelo

de seguridad. Tanto [organizaciones](#) de derechos humanos como [familias](#) que [han vivido en carne propia](#) los graves abusos militares y la violencia criminal desatada por la guerra contra la delincuencia han exigido un alto a la violencia de Estado y un cambio de estrategia.

Frente a este panorama, hace falta transformar los factores estructurales que fomentan la violencia —empezando por el papel del propio Estado—. Tal como han [ejemplificado](#) una serie de [casos de alto perfil](#) a lo largo de la última década y media, los grupos delincuenciales suelen beneficiarse de la tolerancia y/o participación de actores del Estado. El poder que hoy ejercen las redes criminales en diversos ámbitos se explica solamente con referencia a [esta realidad](#), cuyas consecuencias incluyen una falta de investigación eficaz de patrones de violencia tanto regionales como locales (que van más allá, desde luego, de las actividades de los cárteles transnacionales). Igualmente, un modelo efectivo de seguridad requiere priorizar la verdadera reforma y profesionalización de las instituciones policiales civiles, rompiendo el ciclo de militarizar por tiempo indefinido como respuesta fallida ante la corrupción policial y las carencias de las fuerzas locales. Lo anterior, a su vez, requiere superar de manera definitiva la histórica falta de compromiso con la reforma policial en los tres niveles de gobierno.

A pesar de todo lo anterior, el gobierno federal actualmente sigue profundizando diversas formas de [militarización](#) y [militarismo](#) en México. Hoy México vive su mayor despliegue de elementos militares en tareas de seguridad, incluyendo elementos del Ejército, de la Marina y de la Guardia Nacional (fuerza que el gobierno federal planea [convertir](#) en una de las fuerzas armadas de la Sedena, papel que ya cumple en la práctica). Otra de las manifestaciones de la militarización en sexenios pasados ha sido la ocupación de cargos civiles por oficiales militares. Este patrón no sólo subsiste hoy, sino que López Obrador [recomendó](#) públicamente a los gobernadores y gobernadoras entrantes consultar con la Sedena y la Semar antes de nombrar a las personas titulares de las secretarías de seguridad pública estatales. Según [recuentos periodísticos](#), para finales de 2021, al menos [nueve](#) secretarías de seguridad pública estatales provenían de las fuerzas armadas. A nivel federal, entre otros ejemplos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y numerosos albergues para personas migrantes [expresaron](#) en diciembre de 2020 su seria preocupación porque “en 18 entidades federativas han sido nombradas personas con perfil militar para conducir las representaciones u oficinas” del Instituto Nacional de Migración (INM).

Otro indicador del creciente papel de las fuerzas armadas es la evolución del presupuesto militar. De acuerdo a un [análisis](#) realizado por México Evalúa, los recursos manejados por las fuerzas armadas (incluyendo la Guardia Nacional), “han pasado de ser sólo 18% superiores (20 mmdp) a los de los entes civiles [federales de seguridad y procuración de justicia] en 2018, a serlo en 271% (149 mmdp) para 2022”.

La cooperación entre Estados Unidos y México bajo la Iniciativa Mérida (2008-2021)

La [Iniciativa Mérida](#), marco de cooperación bilateral en materia de seguridad, Estado de derecho y control de drogas, fue puesta en marcha en [2008](#) tras una serie de conversaciones entre los entonces presidentes Felipe Calderón y George W. Bush. Aunque incluía proyectos de asistencia técnica y apoyo para instituciones policiales civiles y de justicia, la Iniciativa Mérida inicialmente mostraba un enfoque bélico, destinando recursos significativos a equipar y apoyar a las fuerzas de seguridad federales, incluyendo a las fuerzas armadas. Durante los años fiscales 2008-2010, el Congreso estadounidense aprobó [más de USD\\$420 millones](#) dentro de la Iniciativa Mérida bajo la cuenta de Financiamiento Militar Extranjero (*Foreign Military Financing*, FMF). Se destinaron [más de USD\\$590 millones](#) a la provisión de aeronaves a las fuerzas federales mexicanas durante este mismo periodo.

A partir del año fiscal 2011, se [modificaron](#) los enfoques de la Iniciativa Mérida para adoptar un esquema de “cuatro pilares”, a saber:

1. “Afectar la capacidad operativa del crimen organizado”, compartiendo inteligencia y combatiendo los delitos;
2. “Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho” y proteger derechos humanos, apoyando reformas en materia de justicia, policiales y penitenciarias y mejorando capacidades forenses;
3. “Crear la estructura fronteriza del siglo XXI” y mejorar el control de la migración en México;
4. “Construir comunidades fuertes y resilientes”, abordando las causas raíces de la violencia y reduciendo la demanda por las drogas.

Bajo los cuatro pilares, en la última década los [proyectos](#) financiados por la Iniciativa Mérida han incluido acciones dirigidas a profesionalizar instituciones de seguridad y justicia, apoyar la transición al nuevo sistema penal acusatorio, combatir la corrupción y promover los derechos humanos, entre otras. Dichos proyectos son [gestionados](#) por el Departamento de Estado, en particular por la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL), así como por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En total, el Congreso estadounidense ha aprobado más de [USD\\$3 mil millones](#) bajo la Iniciativa Mérida.

En cuanto al apoyo militar, a partir del año fiscal 2011, los fondos de FMF aprobados para México disminuyeron drásticamente, y después de ese año, éstos ya no eran considerados parte de la Iniciativa Mérida. Para el año fiscal 2022, se aprobó un monto de [USD\\$6 millones](#) de FMF para México. No obstante, es importante aclarar que el [Departamento de Defensa](#) estadounidense [brinda asistencia](#) a México por su cuenta, fuera del marco de la Iniciativa Mérida. En el año fiscal 2019, se destinaron [USD\\$55,3 millones](#) para México por esta vía. En total, según el monitoreo de WOLA a partir de datos del Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (*Congressional Research Service*, CRS), el Departamento de Defensa destinó más de USD\$630 millones para México entre los años fiscales 2008 y 2018.

El Entendimiento Bicentenario: el nuevo marco de cooperación entre Estados Unidos y México

El 8 de octubre de 2021, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron un nuevo marco de colaboración en materia de seguridad: el [Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras](#). El Entendimiento Bicentenario sustituye a la Iniciativa Mérida, misma que fue declarada “[muerta](#)” por el gobierno mexicano en julio de 2021. La [Declaración Conjunta](#) de los dos gobiernos, en la que anuncian el Entendimiento, plantea “un enfoque moderno de salud pública y desarrollo”. Los dos gobiernos se comprometen a unirse para cumplir tres objetivos principales:

1. Proteger a nuestra gente, invirtiendo en salud pública en relación con los impactos del consumo de drogas, apoyando comunidades seguras y reduciendo los homicidios y los delitos de alto impacto.
2. Prevenir la delincuencia transfronteriza asegurando modos de viaje y comercio, reduciendo el tráfico de armas, apuntando a las cadenas de suministro ilícitas y reduciendo el tráfico ilegal y trata de personas.
3. Desmantelar las redes criminales, persiguiendo a las personas vinculadas a financiamientos ilícitos y fortaleciendo los sectores de la seguridad y la justicia.

En cuanto a las acciones que planean los dos gobiernos, según la Declaración Conjunta se contemplan estrategias en las siguientes áreas (nuestro resumen):

- Reducir “la adicción a las drogas y los daños asociados”.
- Abordar el transporte y regulación de los precursores químicos usados para fabricar drogas como el fentanilo.

- Crear una Red para la Prevención del Homicidio para el intercambio de mejores prácticas y el trabajo comunitario y con jóvenes en riesgo, con la posibilidad de crear un equipo multidisciplinario de fuerza de tarea sobre homicidios para apoyar la investigación y persecución de delitos de alto impacto.
- Combatir el tráfico de armas desde Estados Unidos a México.
- Expandir la cooperación binacional en contra del tráfico ilegal y trata de personas.
- Abordar la ciberdelincuencia y promover la seguridad en el ciberespacio.
- Reforzar la cooperación forense para ayudar a resolver los casos de desaparición en México, combatiendo la impunidad.

Recomendaciones de cara a la implementación del Entendimiento Bicentenario

Para mejorar la seguridad en México, hace falta transformar el entorno de impunidad que actualmente fomenta la violencia en sus diversas formas. Diversas áreas de cooperación bilateral vigentes siguen siendo relevantes para aumentar la capacidad de las instituciones mexicanas de brindar acceso a la justicia a la población. De manera particular, recomendamos que Estados Unidos asegure que su cooperación con México bajo el Entendimiento Bicentenario se destine a programas para fortalecer el trabajo de las instituciones civiles y del sistema de justicia penal; la rendición de cuentas de agentes del Estado que incurran en actos de corrupción y violaciones de derechos humanos; y la labor, protección y derechos de las víctimas, familias, personas defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes se enfrentan a altos niveles de riesgo. Algunas áreas actuales de cooperación estadounidense en materia de [derechos humanos](#) que deben seguirse priorizando son la implementación de las normas contra la tortura, las desapariciones y los feminicidios; las capacidades en materia de identificación forense, para ayudar a identificar a las más de 50.000 personas fallecidas sin identificar en cementerios públicos y otras instituciones; y el trabajo con contrapartes mexicanas para mejorar la operación del [sistema penal acusatorio](#).

En materia de desapariciones, hacemos eco de las recomendaciones formuladas en una [audiencia](#) previa de la Comisión de Derechos Humanos Tom Lantos por la panelista Grace Fernández, hermana de una víctima de desaparición, quien resaltó la importancia de que Estados Unidos apoye al Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF). Asimismo, señaló que agencias estadounidenses, incluyendo el Departamento de Justicia, pueden ayudar a resolver casos de desaparición en México brindando la información con la que cuenten sobre posibles víctimas o perpetradores de desapariciones.

Para mejorar el acceso a la justicia, también es crucial lograr la operativización de bases de datos como las mandatadas por las leyes generales en materia de tortura y desaparición, así como fortalecer de manera más amplia la investigación penal de los patrones de violencia criminal, incorporando plenamente el [análisis de contexto](#). Más allá de construir y consolidar capacidades, las instituciones requieren de mecanismos eficaces, internos y externos, de rendición de cuentas. En esta materia, los [aprendizajes](#) que dejan la multiplicidad de mecanismos de [supervisión externa](#) de las policías en Estados Unidos son insumos relevantes para seguir informando las reflexiones y los [esfuerzos](#) incipientes por construir mecanismos de supervisión externa en México.

En materia de delitos transfronterizos, es urgente mejorar la colaboración bilateral para combatir [los secuestros y la extorsión](#) a personas migrantes. Esta forma de violencia suele afectar a víctimas en ambos lados de la frontera: las personas migrantes secuestradas en México, y sus familiares en Estados Unidos, quienes reciben llamadas exigiendo el pago de un rescate. Los dos gobiernos deberían establecer protocolos de actuación que permitan que las familias afectadas puedan informar a las autoridades estadounidenses sin temor a ser deportadas, y que determinen la respuesta adecuada por parte de las autoridades mexicanas, priorizando la liberación y la seguridad de las personas migrantes, así como la investigación y sanción de los responsables.

En todos los rubros del Entendimiento Bicentenario, será importante establecer indicadores claros para medir resultados, recordando que la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (*Government Accountability Office*, GAO) [identificó](#) deficiencias en el monitoreo del impacto de la Iniciativa Mérida con referencia a sus metas, objetivos y riesgos.

Finalmente, el hecho de que los textos que anuncian el Entendimiento Bicentenario hablen de un enfoque de salud pública, en vez de una “guerra contra las drogas”, no es producto solamente de la evolución de un diálogo entre dos gobiernos: refleja diagnósticos y propuestas de la sociedad civil de ambos países durante muchos años. Las víctimas, los colectivos y las organizaciones desempeñan un papel fundamental en impulsar y construir avances reales en materia de salud, seguridad y justicia. Sus voces y sus recomendaciones deberán ser tomadas en cuenta por ambos gobiernos.