



Veracruz: reformar el estado de terror mexicano

Informe sobre América Latina N°61 | 28 de febrero 2017

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
Recomendaciones	iii
I. Introducción	1
II. La imperfecta transición de México	4
A. Justicia penal débil	4
B. Guerra contra las drogas.....	6
C. Virreinos	8
III. Fortunas privadas y temor público: corrupción, crimen y complicidad.....	11
A. Saqueo de fondos públicos.....	11
B. Nuevos participantes criminales	12
C. Fuerzas de seguridad criminales	14
D. Asesinatos y desapariciones.....	16
E. Obstrucción sistemática de la justicia	19
F. Guerra contra la transparencia.....	21
IV. ¿Cambio y reforma?	25
A. Dificultades financieras y partidismo político.....	26
B. Comisión de la Verdad.....	27
C. Fiscalía General del Estado.....	28
V. Conclusión	31
ANEXOS	
A. Mapa de México.....	32
B. Mapa de Veracruz.....	33
C. Acerca de International Crisis Group.....	34
D. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014.....	35
E. Consejo de administración de Crisis Group.....	36

Resumen ejecutivo

Considerada en su momento un eje secundario de la economía criminal de México, Veracruz hoy se enfrenta a las devastadoras verdades de más de una década de violencia y corrupción a gran escala. Se cree que al menos 2.750 personas han desaparecido en un estado cuyo exgobernador es buscado por numerosos casos de malversación. Los asesinatos de diecisiete periodistas desde 2010 son los ejemplos más notorios de un torbellino de homicidios que tuvieron como objetivo, entre otros, a profesionales jurídicos, agentes policiales, potenciales testigos de delitos y cualquier civil que se atreviera a poner freno a las ambiciones de una multitud de organizaciones criminales y sus cómplices políticos. Un nuevo gobernador del opositor Partido Acción Nacional (PAN) ha prometido limpiar el estado y enjuiciar a los malhechores, sembrando esperanzas de que es posible restaurar la paz. Pero dado que la turbulencia económica amenaza al país, y la bancarrota se cierne sobre Veracruz, será fundamental un fuerte apoyo internacional para impulsar iniciativas dirigidas a encontrar los cuerpos de los desaparecidos, investigar los crímenes del pasado y transformar la fuerza policial y la Fiscalía General del Estado.

Veracruz es un ejemplo emblemático de los desafíos que enfrenta el país en su conjunto. Las amenazas del nuevo gobierno de EE.UU. de frenar las importaciones de México y reforzar la frontera para impedir la entrada de inmigrantes indocumentados pone en peligro las perspectivas económicas de su vecino del sur. Asimismo, la predilección del presidente Trump por la fuerza armada para combatir a los carteles, además de su ineficacia demostrada, ignora los daños producidos por la militarización de la seguridad pública. Pero las voces mexicanas que exigen una respuesta nacional más enérgica están maniatadas por la extrema impopularidad de los líderes políticos y el distanciamiento público del gobierno.

La corrupción y la percepción de complicidad criminal han menoscabado la legitimidad del gobierno mexicano a todos los niveles, en especial de sus 31 estados. Bautizados “virreyes” debido a los poderes extraordinarios que se les concedieron durante la transición de México de régimen de partido único a democracia multipartidista, los gobernadores de los estados también se han convertido en una de las autoridades públicas de peor reputación. Desde 2010, once gobernadores han sido investigados por corrupción. En Veracruz, una alianza entre grupos criminales y los más altos niveles del poder político local allanó el camino para una campaña de violencia desenfrenada mediante la captura de las instituciones locales judiciales y de seguridad, garantizando la impunidad de ambas partes.

Fortalecer la integridad y la capacidad institucional en Veracruz, al igual que en el resto de México, requerirá que los niveles estatal y federal cumplan sus promesas de trabajar en alianza para contener la corrupción, y dependerá de su voluntad de renunciar a las ventajas políticas y electorales a corto plazo. Con la elección del nuevo gobernador, Miguel Ángel Yunes Linares, el otrora hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el poder en el estado por primera vez en más de 80 años. Pero el PRI actualmente tiene el control a nivel federal y ha mostrado un compromiso vacilante con los planes reformistas de Yunes, en buena parte debido a la importancia de obtener votos de la región, la tercera más poblada del país, en las elec-

ciones presidenciales de 2018. La crisis presupuestaria del estado y el mandato de dos años del nuevo gobernador hacen que sea muy improbable que el gobierno del estado logre llevar a cabo reformas profundas en las instituciones de Veracruz sin apoyo federal sostenido.

Una iniciativa clave que merece un firme apoyo es la Comisión de la Verdad de Veracruz. Creada en noviembre de 2016, podría establecer las causas y responsabilidades de las atrocidades criminales del estado, así como crear nuevos parámetros de transparencia y participación de la sociedad civil en investigaciones criminales y enjuiciamientos por todo el país. Para que pueda hacer esto, se le deberían otorgar poderes adicionales para iniciar investigaciones penales y búsquedas de víctimas de desapariciones. A la Fiscalía General del Estado de Veracruz y la Policía Estatal se les deberían proporcionar mayores recursos federales, así como personal adscrito de la Procuraduría General de la República y la Policía Federal debidamente capacitado, cuyos antecedentes hayan sido minuciosamente examinados, para ayudar a llevar a cabo estas tareas. Al mismo tiempo, se debería alentar a los donantes a que apoyen a los actores de la sociedad civil local que participen en iniciativas a favor de la transparencia, la verdad y el enjuiciamiento.

Con la aceptación de que Veracruz se ha convertido en sede de crímenes de lesa humanidad, el nuevo gobierno estatal impuso un quiebre radical con el pasado reciente. En su conjunto, las arcas vacías del estado, el breve mandato del gobernador, la puja por las elecciones presidenciales y la amenaza que parece presentar un gobierno estadounidense poco ortodoxo representan una serie de obstáculos y distracciones que no se debería permitir que impidan a Veracruz salir del silencio y el terror.

Recomendaciones

Para romper el ciclo de violencia, impunidad y complicidad entre el estado y los grupos criminales, y para restaurar la confianza en el estado como garante del orden fundamental y los derechos

Al gobierno del estado de Veracruz:

1. Admitir e investigar minuciosamente la participación del estado en crímenes de lesa humanidad, tales como las desapariciones forzadas.
2. Fortalecer la autonomía de la nueva Comisión de la Verdad, y brindar a los actores de la sociedad civil el derecho a asociarse con las autoridades judiciales estatales para iniciar investigaciones de delitos graves, en especial las desapariciones; y coordinar los esfuerzos de la Comisión de la Verdad con los de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) del gobierno federal.
3. Honrar la independencia y abstenerse de interferir políticamente con el trabajo de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en especial en lo relativo a las acusaciones de malversación de fondos públicos contra el nuevo gobernador del estado; y apoyar el establecimiento de un programa de protección de testigos eficaz y un servicio forense independiente.
4. Iniciar de forma justa y transparente la remoción de funcionarios corruptos y cómplices del crimen de las instituciones estatales, en particular la Policía Estatal y la Fiscalía General del Estado, así como el enjuiciamiento de los funcionarios de alto nivel acusados de colusión con grupos del crimen organizado, y de participar en delitos graves.
5. Sentar las bases de la reforma policial mediante el apoyo a la profesionalización, la mejora del nivel de vida de los agentes y la restauración del sentido de dignidad en relación a las condiciones de servicio público. Implementar inmediatamente medidas para impedir la participación de las fuerzas estatales en crímenes de lesa humanidad como las desapariciones forzadas, entre otras: instalar dispositivos de seguimiento GPS en los patrulleros y cámaras en las comisarías; mantener registros constantes de los movimientos de los agentes policiales y personal en servicio, y mantener y honrar las solicitudes de transparencia relacionadas con dicha información.
6. Introducir mecanismos eficaces de control financiero, comenzando por la divulgación voluntaria de la asignación y uso de los fondos públicos.
7. Demostrar el compromiso con la libertad de expresión divulgando plenamente cómo se asignan los fondos públicos a las empresas mediáticas; y reformar y fortalecer los mecanismos de protección existentes para periodistas y activistas de derechos humanos.
8. Mejorar la coordinación con el gobierno federal en áreas fundamentales para brindar mejoras duraderas en la situación de seguridad, entre otras las tareas policiales, las operaciones de combate al crimen organizado, los programas de prevención del delito y el apoyo a las víctimas.

Al gobierno federal:

9. Apoyar la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en Veracruz proporcionando personal, apoyo institucional y recursos financieros; y revocar los recientes recortes del presupuesto federal para la búsqueda de personas desaparecidas. Colaborar con las autoridades del estado de Veracruz en el enjuiciamiento de funcionarios de alto nivel involucrados en crímenes de lesa humanidad y la malversación de fondos públicos.
10. Asistir a la Comisión de la Verdad de Veracruz obligando a los comandantes y el personal de las fuerzas armadas a aclarar la participación del Ejército y la Armada en desapariciones y otros delitos graves, y abstenerse de adoptar enfoques excesivamente militarizados a la inseguridad a nivel estatal.
11. Implementar y reforzar los mecanismos de control en cuanto al uso de fondos federales por parte de los estados, y apoyar la plena implementación local de las reformas de la justicia federal en curso, mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y la nueva Fiscalía General de la República, absteniéndose al mismo tiempo de nombrar a delegados locales en base a motivaciones políticas; y consolidar el trabajo local de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
12. Fortalecer el mecanismo de protección para periodistas y defensores de los derechos humanos introduciendo sanciones administrativas contra los funcionarios que no cumplan sus disposiciones.
13. Esforzarse por evitar que el estado de Veracruz caiga en bancarrota para no agravar los conflictos locales en el corto plazo.

A los gobiernos internacionales, en particular EE.UU.:

14. Poner fin a la indiferencia hacia los abusos y aumentar la presión sobre los gobiernos federal y estatales mexicanos para que respeten los derechos humanos fundamentales, se comprometan con el Estado de derecho y eviten la obstrucción de la justicia.
15. Evaluar los programas de ayuda internacional en base a su impacto sobre la crisis de seguridad de Veracruz y los crímenes de Estado cometidos en el contexto de la militarización de la seguridad pública; y alejar la ayuda internacional, en particular en el marco de la Iniciativa Mérida, de la militarización, dirigiéndola hacia el fortalecimiento de las instituciones cívicas y las fuerzas policiales regulares.

A las organizaciones internacionales, en particular la OEA y la ONU, y la sociedad civil internacional:

16. Apoyar la búsqueda de la identificación de personas desaparecidas respaldando el desarrollo de capacidades de las instituciones estatales y la sociedad civil, en particular las organizaciones de víctimas, mediante la ayuda directa técnica y financiera.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 28 de febrero de 2017

Veracruz: reformar el estado de terror mexicano

I. Introducción

En diciembre de 2016, el que pronto se convertiría en fiscal general del estado de Veracruz, Jorge Winckler Ortiz, dijo que la región de la costa del Golfo sería conocida “como la fosa clandestina más grande de México”¹. Dos años antes, Javier Duarte Ochoa, gobernador de Veracruz de 2010 a 2016, y actualmente prófugo, acusado de múltiples cargos de malversación, insistió en que el delito más grave en el estado era el robo de golosinas en las tiendas de conveniencia². La brecha entre los esfuerzos del exgobernador por minimizar los niveles de delincuencia y el reciente análisis de una autoridad legal apuntan al núcleo de los problemas de Veracruz: el tercer estado más poblado de México no ha sufrido solamente una ola de asesinatos y desapariciones sin precedentes, sino que ha sido gobernada con la intención de ocultar o negar estos crímenes, y de asegurar que los culpables tengan rienda suelta.

Reflejando la tendencia de todo México, el crimen organizado en Veracruz ha mutado del narcotráfico a un diverso y predatorio conjunto de actividades delictivas, incluidas la extorsión, el secuestro extorsivo, el tráfico de personas y el robo de petróleo. Inicialmente bajo el gobernador Fidel Herrera Beltrán, quien ostentó el poder desde 2004 hasta 2010, cuando la influencia del cartel de Los Zetas iba en aumento, y posteriormente bajo su sucesor Duarte, Veracruz fue sede de interconexiones políticas y criminales cada vez más fluidas, acelerando su descenso hacia la inseguridad extrema³.

El aparato estatal de Veracruz ha sido diseñado para crear, proteger y ocultar los intereses criminales⁴. Actualmente, el gobierno federal reconoce tan solo 68 casos de desapariciones no resueltas en el estado, mientras que 2.750 casos han sido denunciados ante la Fiscalía General del Estado (FGE). Las organizaciones de la sociedad civil estiman que la verdadera cifra se acercaría a los 20.000, y afirman que ninguno ha sido resuelto⁵. La escala de los asesinatos y las desapariciones arroja ciertas dudas

¹ Jesús Ruiz, “Veracruz, la ‘fosa clandestina más grande de México’: Winckler Ortiz”, *Sociedad Tres Punto Cero*, 23 de diciembre de 2016.

² “Veracruz pasó de balaceras y homicidios a robo de frutsis y pingüinos’: Duarte”, *Animal Político*, 16 de octubre de 2014.

³ “Secretos de un jefe de Los Zetas: el gobierno nos abrió la puerta y hoy pacta con otro cartel”, *Vice News*, 2 de junio de 2016. Entrevistas de Crisis Group, Alberto Olvera, Universidad Veracruzana, Xalapa, 18 de noviembre de 2016; Jorge Rebolledo, Colegio de Veracruz, Xalapa, 20 de octubre de 2016.

⁴ Informe de Crisis Group sobre América Latina N°55, *Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México*, 23 de octubre de 2015; e Informe de Crisis Group sobre América Latina N°29, *Justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México*, 28 de mayo de 2013.

⁵ “En la última década, 9 de 10 desaparecidos en Veracruz, con Duarte”, *El Financiero*, 24 de julio de 2016. La organización de víctimas Solecito de Veracruz ha sistematizado las cifras de la FGE disponibles online. Un conteo periodístico anterior identificó 2.300 casos denunciados. “Más de 2 mil 300 desaparecidos en Veracruz registra página de web de Fiscalía”, *Al Calor Político*, 1 de agosto de 2016.

sobre las estadísticas oficiales de homicidios, poco confiables en México, y que curiosamente se mantuvieron por debajo del promedio nacional durante casi todo el mandato de Duarte⁶. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México estima que los delitos no denunciados en Veracruz constituyen 94,6 por ciento del total, y la tasa de impunidad del estado supera el promedio nacional de 97,1 por ciento. Más notablemente, la región ha sido testigo de una guerra contra la transparencia, convirtiéndose en el lugar más letal para los profesionales de los medios en América⁷.

Muchos casos de desapariciones han reforzado la reputación del estado como un lugar donde reina el terror arbitrario y cruel. Con la promesa de traer cambios radicales, Miguel Ángel Yunes Linares del Partido Acción Nacional (PAN) fue elegido gobernador en junio de 2016, y asumió el mando el 1 de diciembre, tras 80 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras Duarte renunció a su cargo y desde entonces permanece escondido.

Sin embargo Veracruz, rica en recursos naturales y producción agrícola pero marcada por una gran desigualdad, ha ido de mal en peor en este periodo transicional. No se vislumbra el fin de las violentas disputas por el control de las rutas del narcotráfico y otros mercados criminales, entre un número cada vez mayor de grupos delictivos. Los homicidios se duplicaron de 2015 a 2016⁸. Después de que el gobierno de Duarte malversara miles de millones de dólares en fondos públicos, las arcas de Veracruz están vacías, y varias empresas privadas dicen que el gobierno del estado

2016. Correspondencia por email de Crisis Group, Lucía de los Ángeles Díaz, Colectivo Solecito de Veracruz, 16 de enero de 2017. Un informe elaborado por una organización de derechos humanos afiliada a la Iglesia Católica halló una discrepancia similar entre cifras de desaparecidos. De los casos de desapariciones que cubrió la organización en el noroeste de México, solo el veinte por ciento coincidían con los registrados en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. "The context of disappearances in north-eastern Mexico, Executive for the visit of the Inter-American Human Rights Commission", Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios AC, 30 de septiembre de 2015.

⁶ Dos terceras partes de los estados mexicanos han admitido errores en las cifras sobre el delito reportadas en 2014 al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). La FGE admitió que 299 homicidios ocurridos en Veracruz en 2013 no habían sido reportados. "En año y medio, dos de cada tres estados reportaron mal sus delitos", *Animal Político*, 1 de septiembre de 2015. "La inseguridad pública en México", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de marzo de 2016.

⁷ "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)", 2016. "Veracruz: 24 periodistas y fotógrafos asesinados en los últimos 11 años", *Aristegui Noticias*, 4 de agosto de 2016; "Being a journalist in Mexico is getting even more dangerous", *The Washington Post*, 18 de febrero de 2016.

⁸ Alberto Olvera Rivera et al., *Violencia, Inseguridad y Justicia en Veracruz* (Xalapa, 2013). "State of Veracruz, Mexico", OECD Higher Education in Regional and City Development, 2010. Según periodistas locales y ex agentes del estado, en la actualidad cinco grupos criminales nacionales están presentes en el estado: el Cartel del Golfo, el Cartel de Sinaloa, Los Zetas, el Cartel del Noreste y el Cartel de Jalisco Nueva Generación. Asimismo, más de diez células se han escindido de Los Zetas desde 2010, mientras que también están presentes varios grupos criminales extranjeros de Colombia y Centroamérica. Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, octubre, noviembre y diciembre de 2016. En abril de 2016 apareció un nuevo grupo llamado Jarocho Unidos. "Trasciende aparición de grupo narco en Veracruz antagónico al CJNG y a Los Zetas; anuncia limpieza", *Imagen del Golfo*, 24 de abril de 2016. "Homicidios en Veracruz alcanzan nivel récord; 132 casos en julio, la cifra más alta desde el 97", *Animal Político*, 23 de agosto de 2016.

debe \$10 mil millones⁹. Las manifestaciones, paros y cortes de calles amenazaron con paralizar la vida pública a finales de 2016, y todo indica que continuarán.

La transición política en el estado representa una oportunidad imperfecta para cortar los lazos entre las autoridades públicas y el crimen. Las respuestas a nivel estatal y federal a los problemas de Veracruz además constituyen un caso piloto relevante para otras regiones afectadas por el crimen. México se ha transformado en una democracia multipartidista desde los años 90, pero nunca se han implementado controles firmes y contrapesos. En estados como Veracruz, las prácticas de poder corruptas y autoritarias se transformaron en iniciativas oportunistas con ánimo de lucro. Controlar estos “virreinos” se ha convertido en uno de los desafíos más urgentes entre los esfuerzos por contener la corrupción en México y su amenaza a la legitimidad estatal.

Crisis Group llevó a cabo investigaciones para este informe en la Ciudad de México y en las ciudades de Veracruz de Xalapa, Veracruz y Córdoba entre octubre y diciembre de 2016. Las docenas de entrevistados incluyeron periodistas, entre ellos varios de organizaciones que protegen a reporteros, activistas de los derechos humanos y abogados, analistas de seguridad y políticos, familiares de personas desaparecidas y miembros de organizaciones de víctimas, así como funcionarios y ex funcionarios estatales.

⁹ Entrevista de Crisis Group, Maryjose Gamboa Torales, presidenta de la Comisión de la Verdad de Veracruz, Xalapa, 20 de diciembre de 2016. No se ha llevado a cabo ninguna investigación minuciosa de la verdadera suma malversada bajo Duarte. Solo en 2015, supuestamente alcanzó los \$750 millones. “Contratos por productos que nunca llegaron: el patrón que repitió Duarte para desviar recursos”, *Animal Político*, 11 de octubre de 2016. “Deuda de Duarte podría superar los 200 mil millones: hoteleros”, *Sociedad Tres Punto Cero*, 17 de octubre de 2016.

II. La imperfecta transición de México

Celebrado como ejemplo paradigmático de una transición gradual y pacífica del gobierno autoritario al gobierno democrático, México arrancó el nuevo milenio con la elección de su primer presidente de un partido opositor en 81 años. Este giro hacia el pluralismo y alejamiento del régimen de partido único, bajo el cual el PRI dominaba todas las ramas del gobierno y controlaba numerosas organizaciones sociales, supuestamente iba a ser la base de la transformación del país en una potencia económica. Para mediados de 2016, 43 por ciento de los 2.481 municipios de México y diecisiete de sus estados eran gobernados por partidos que no eran el PRI¹⁰.

Sin embargo, al igual que en otros lugares de Latinoamérica, la democratización formal no se ha traducido en una mejor protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, o en un mejor nivel de vida para todos¹¹. Ciertas prácticas y redes de corrupción e impunidad profundamente arraigadas permiten que funcionarios sin principios conviertan el servicio público en una actividad empresarial, y degraden la justicia a una mercancía. Si bien estas prácticas se pueden encontrar en todos los niveles del gobierno, las autoridades de los estados del país y su capital, la Ciudad de México, han ofrecido algunos de los ejemplos más flagrantes. El efecto de esta transición en las relaciones entre los niveles estatales y federal, y las posibilidades de tráfico de influencias y actividades ilegales que surgieron como resultado, son fundamentales para entender la mutación de Veracruz en un espacio libre para la delincuencia violenta.

A. Justicia penal débil

“Lo primero que aprendí”, dijo un exagente del Ministerio Público de Veracruz, “fue como presionarlos para pagar” a cambio de retirar las acusaciones, añadiendo que “si no te obligan, ningún oficial mueve un dedo sin que le paguen”¹². Un exdiputado federal del PRI que supervisaba los presupuestos públicos como miembro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, se refirió a la división de poderes como “una ficción”. Añadió que “ni importa el partido. Son socios del mismo sistema donde el dinero es primero... Quienes tienen el poder se autoprotegen y si resistes te pierdes amistades y oportunidades de negocios”¹³.

Estos comentarios apuntan al frecuente uso indebido del poder público, tanto federal como estatal, en México, y a la impunidad generalizada que lo permite. La posición de México como el país más corrupto entre los Estados miembros de la OCDE refleja la falta de castigo de los culpables, que en gran medida se debe a la falta de

¹⁰ “Fuerzas Políticas y Municipios a Nivel Nacional”, Federación Nacional de Municipios de México, 2016.

¹¹ Enrique Desmond Arias y Daniel Goldstein, *Violent Democracies in Latin America* (Durham, 2010).

¹² El Ministerio Público es una subdivisión de la Fiscalía General del Estado, responsable entre otras cosas, del procesamiento inicial de nuevos casos y sospechosos. Entrevista de Crisis Group, Veracruz, diciembre de 2016.

¹³ Entrevista de Crisis Group, diciembre de 2016. El entrevistado dijo que, según cálculos internos del Congreso, solo 14 por ciento de los impuestos federales se invierten de manera eficaz, mientras que 86 por ciento se va en costos administrativos y corrupción. La corrupción es responsable del 35 por ciento.

fiscalías generales del estado verdaderamente independientes¹⁴. Con su jefe nombrado por el presidente, la Procuraduría General de la República (PGR) a menudo se ha mostrado reacia a investigar casos de corrupción de alto nivel¹⁵. En algunos casos de alto perfil, como la supuesta participación de las fuerzas armadas federales en la desaparición de 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa en 2014, la PGR ha sido acusada de fabricar falsas pruebas¹⁶. La Organización de Estados Americanos (OEA) recientemente se ha referido a la PGR como una de las “fuentes” de la violencia en México¹⁷. La falta de formación adecuada y de capacidad profesional agrava los fracasos en materia del debido proceso, como también lo hace la reticencia de la institución a la hora de tomar el control de los casos de competencia federal¹⁸.

La dependencia política de la fiscalía general también ha menoscabado los mecanismos de control fiscal. Desde su creación en el 2000, la oficina principal de auditoría de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha presentado 270 denuncias penales contra actores a nivel estatal por malversación de fondos federales, incluidas 260 entre 2014 y 2016. Pero el organismo carece de facultades procesales adecuadas, y hasta ahora ninguna denuncia ha resultado en condena¹⁹.

En 2016 se adoptaron importantes medidas para abordar la dependencia política y debilidades procesales de las fiscalías generales del estado de México y la ineficacia de los mecanismos de anticorrupción. Se ha creado por ley un Sistema Nacional An-

¹⁴ “Global Competitiveness Report 2016/2017”, World Economic Forum, 26 de septiembre de 2016.

¹⁵ Un caso surgió cuando el presidente Enrique Peña Nieto fue acusado de intercambiar favores con la empresa constructora Grupo Higa a cambio de una mansión multimillonaria. “Mexico Digs Into Ties Between Leader, Builder”, *The Wall Street Journal*, 3 de diciembre de 2014. Peña Nieto pidió “perdón” al pueblo mexicano e “instruyó” a un grupo de trabajo que investigara el caso, el cual lo absolvió de cualquier irregularidad. “México: exculpan a Peña Nieto por el caso ‘Casa Blanca’”, BBC Mundo, 21 de agosto de 2015.

¹⁶ Informe de Crisis Group, *Disappeared: Justice Denied*, op.cit. “Informe Ayotzinapa II”, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos (OEA), 2016.

¹⁷ “The Human Rights Situation in Mexico”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos (OEA), 31 de diciembre de 2015, pp. 33-34. Otros organismos nacionales y supranacionales han documentado la regularidad con la cual los funcionarios de la PGR obstruyen la justicia y cometen abusos de los derechos humanos como la tortura, y han señalado la intervención política en la PGR. Véase “Informe especial sobre recomendaciones en trámite”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 8 de mayo de 2016; Report on Mexico of the United Nations Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 29 de diciembre de 2014.

¹⁸ “El problema no está en el debido proceso”, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 3 de mayo de 2016. Un estudio reciente halló que este problema podría verse agravado en el corto a mediano plazo mientras el personal judicial recibe formación en el nuevo sistema judicial acusatorio, un elemento central de la reforma judicial de México que no ha sido aplicada de forma coherente ni sujeta a evaluación independiente. “Mission unaccomplished: Mexico’s New Criminal Justice System Is Still a Work in Progress”, Washington Office on Latin America, julio de 2016. El derecho mexicano distingue entre el fuero común, que incluye los delitos menores, pero también los robos y asaltos, y es de competencia municipal y/o estatal, y el fuero federal, que incluye cualquier tipo de crimen organizado y es de competencia federal. Varios familiares de personas desaparecidas y un ex oficial de caso de la FGE denunciaron los esfuerzos de la PGR por no hacerse cargo de los casos de desapariciones en Veracruz, ignorando la posible participación de grupos del crimen organizado. Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, octubre noviembre y diciembre de 2016.

¹⁹ “ASF presentó 270 denuncias; PGR aún no sanciona a nadie”, *Milenio*, 22 de noviembre de 2016.

ticorrupción, cuyo propósito es estrechar la colaboración entre varios organismos oficiales y alentar a la ASF a través de una recién creada subprocuraduría anticorrupción de la PGR y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa²⁰. Las reformas judiciales radicales, que llevan ocho años gestándose, incluyen la creación de fiscalías generales independientes a nivel federal y estatal para fines de 2018²¹. Para minimizar el riesgo de que la corrupción continúe bajo nuevas fachadas institucionales, las reformas deberán ser implementadas simultáneamente a nivel federal, estatal y municipal, mientras que las instituciones recién creadas, en particular la futura Fiscalía General de la República (FGR), requerirá un liderazgo altamente cualificado e independiente²². Su autonomía se vería perjudicada si el presidente Peña Nieto nombrara a un aliado político al frente de ella²³.

Anteriores reformas han demostrado que los nuevos diseños institucionales o legales no se traducen automáticamente en cambios en la práctica. El fracaso de décadas de intentos de crear fuerzas policiales respetuosas de la ley y eficaces, ya sea mediante mejoras en la formación profesional o protegiendo a los agentes subalternos contra abusos por parte del personal superior, es un ejemplo de esto²⁴. Leopoldo Maldonado, un oficial del programa legal de Artículo 19, una organización no-gubernamental que defiende la libertad de expresión, afirmó que la falta de voluntad política ha menoscabado el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Su máximo órgano, la Junta de Gobierno, es un mecanismo de coordinación que reúne a diversos actores estatales. Pero algunos de ellos, y la PGR en particular, “defienden al Estado antes que a las personas afectadas”, lo que deriva en prolongadas disputas legales²⁵.

B. Guerra contra las drogas

La fragilidad de las instituciones democráticas emergentes de México fue puesta de relieve durante la “guerra contra las drogas” del país. Tras lanzar la ofensiva, el expresidente Felipe Calderón (2006-2012) la defendió como una rápida solución al problema del crimen organizado en México. Pero la violencia llegó a niveles sin precedentes, alcanzando su punto máximo en 2011 y de nuevo en 2016, y cobrándose al menos 65.000 vidas entre 2006 y 2015.²⁶ Los grupos del crimen organizado se fragmentaron, colonizaron nuevos territorios y apuntaron directamente contra las pobla-

²⁰ “President signs new anti-corruption laws”, *Mexico News Daily*, 19 de julio de 2016.

²¹ Para un panorama general de la reforma judicial de México, véase David Shirk, “Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview”, *Mexican Law Review*, 2011.

²² “CCE demanda implementación efectiva del sistema anticorrupción”, *El Financiero*, 16 de enero de 2017.

²³ “Cuatro retos para la futura Fiscalía General de la República”, *Animal Político*, 1 de octubre de 2014.

²⁴ Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change* (Stanford, 2012).

²⁵ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 7 de noviembre de 2016.

²⁶ Kimberly Heinle, Octavio Rodríguez Ferreira, y David A. Shirk, “Drug Violence in Mexico Data and Analysis Through 2015”, *Justice in Mexico Special Report*, abril de 2016. Otros calculan unas 150.000 muertes en el mismo periodo. “Statement of the UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra’ad Al Hussein, on his visit to Mexico”, 7 de octubre de 2015.

ciones civiles como fuente de ingresos, en buena parte mediante la extorsión y el secuestro extorsivo²⁷. Estudios recientes señalan una correlación entre la militarización de la seguridad pública y un súbito aumento de los abusos de los derechos humanos por parte de la policía y las fuerzas armadas²⁸.

La ineficacia de la estrategia militar de Calderón enfocada en los capos de los cárteles, en la cual también ha confiado Peña Nieto, se debe a la desintegración de los mecanismos jerárquicos de control político característicos del régimen del PRI²⁹. Bajo el régimen de partido único, las redes informales permitían el intercambio de favores y beneficios financieros y políticos, otorgando cohesión a un complejo entramado de actores que ostentaban el poder a nivel nacional y subnacional. El resultado fue la “protección extorsiva patrocinada por el Estado” ante las organizaciones narcotraficantes, que mantuvo bajo control los niveles de violencia y el poder de las organizaciones criminales a costa de corromper a funcionarios clave³⁰.

Cuando los sistemas de control y mando se debilitaron y fragmentaron, en particular después del 2000, surgieron organizaciones criminales altamente competitivas y cada vez más violentas. Aprovecharon el aumento de los ingresos, principalmente del narcotráfico, y el mayor poder de fuego para arrinconar a partes del Estado mexicano, obligándolos a colaborar, o para transformarlos en socios criminales de facto, especialmente por medio de inversiones en campañas políticas³¹. En lugares como Guerrero y Michoacán, esto desdibujó los límites entre el Estado y el crimen organizado, y derivó en enfrentamientos entre facciones del Estado y las fuerzas de seguridad afiliadas con el crimen³². Teresa Torres Aguilar, quien supervisó las operaciones de la Secretaría de Gobernación en ocho estados durante el gobierno de Calderón, dijo que la capacidad de las organizaciones criminales de frustrar las operaciones

²⁷ Juan S. Beittel, “Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organisations”, U.S. Congressional Research Service Report, 22 de julio de 2015; “Un país rehén: todos los estados ocupados por el crimen organizado”, *Narcodata/Animal Político*, 23 de octubre de 2015.

²⁸ “Country Report Mexico”, Human Rights Watch, 2015; “Undeniable Atrocities: Confronting Crimes against Humanity in Mexico”, Open Society Justice Initiative, junio de 2016; “Informe Anual de Actividades 2016, Mecanismo de Prevención de la Tortura”, Comisión Nacional de Derechos Humanos México, 2016.

²⁹ Vanda Felbab-Brown, “Changing the game or dropping the ball? Mexico’s Security and Anti-Crime Strategy under Enrique Peña Nieto”, Brookings Institution, noviembre de 2014.

³⁰ Richard Snyder y Angelica Durán-Martínez, “Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets”, *Crime, Law and Social Change* (2009). Luis Astorga, *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio* (Ciudad de México, 2005).

³¹ Mónica Serrano, “States of Violence: State Crime Relations in Mexico”, en Wil Pansters, *Violence, coercion, and state-making in twentieth-century Mexico: The other half of the centaur* (Stanford, 2012), pp. 135–159. Leonardo Curzio, “Mexico: Organized Crime and Elections”, en Kevin Casas-Zamora, *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Washington DC, 2013), pp. 136–164. En un informe de inteligencia de 2009, las fuerzas armadas mexicanas afirmaron que en 219 municipios de 22 estados, los grupos del crimen organizado estaban en condiciones de financiar las campañas políticas de ese año. “El narcotráfico podría financiar campañas electorales en al menos 219 municipios”, *La Jornada*, 15 de abril de 2009.

³² Para el caso del estado de Guerrero, véase Informe de Crisis Group, *Disappeared: Justice Denied*, op. cit. Para el caso de Michoacán, véase Salvador Maldonado, “Michoacán y las autodefensas: ¿Cómo llegamos aquí?”, *Blog de Nexos*, 14 de enero de 2014.

contra el delito estaba arraigada en la filtración de información por parte de actores estatales de bajo nivel³³.

La “guerra contra las drogas” tuvo un efecto paradójico en los poderes de los gobernadores de los estados. Por un lado, la prestación de seguridad pública, que fue competencia municipal hasta 1994, se fue concentrando cada vez más en el nivel federal³⁴. Con el argumento de que estados y municipios también habían perdido territorios al crimen organizado, o actuado en colusión con este, Calderón desplegó a las fuerzas armadas³⁵. Especialmente en los estados gobernados por la oposición, esto sucedió sin coordinación ni aprobación de las autoridades locales o estatales, dejándolas vulnerables a la influencia criminal una vez que las fuerzas federales, limitadas en número y capacidad, se desplazaron a otras zonas conflictivas³⁶. En varios casos, las autoridades estatales y municipales fueron reemplazadas por administraciones federales provisionales lideradas por militares³⁷.

Esta militarización de la seguridad pública concentró recursos a nivel federal, y relegó las inversiones y reformas de las fuerzas de seguridad locales y estatales. A falta de equipamiento y formación, muchas autoridades locales consideraron que enfrentarse a los grupos de crimen organizado era imposible y estaba fuera de su mandato³⁸. Sin embargo, a los gobernadores estatales se les otorgó una posición privilegiada bajo esta estrategia de seguridad, ya que el gobierno federal dependía de su apoyo para generar resultados³⁹. Reclamarían más recursos federales, ofrecerían asociarse con el Estado central, y culparían al gobierno federal de cualquier contratiempo⁴⁰.

C. *Virreinos*

El desmantelamiento de los viejos mecanismos de control informales ejercidos por el PRI llevó a un incremento en la alternancia tde poder político y a una mayor diversidad en las oficinas municipales, estatales y federales. Pero en muchos casos no ha logrado mejorar la gobernanza. La descentralización, promovida como la forma de introducir una participación genuina en el sistema federal, ha brindado a los guber-

³³ Entrevista telefónica de Crisis Group, 5 de enero de 2016.

³⁴ “Las trampas del centralismo”, *Nexos*, 1 de julio de 2014.

³⁵ Guillermo Pereyra, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre de 2012.

³⁶ Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Federalismo, drogas y violencia: Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y Gobierno*, 2016. “Changing the game or dropping the ball?...”, op. cit.

³⁷ En Michoacán, el gobierno federal se hizo cargo temporalmente de los asuntos estatales en 2013 después de que la aparición de grupos de autodefensa pusiera en el punto de mira la colusión entre políticos y criminales. “La caída del imperio templario”, *Nexos*, 1 de abril de 2015. En Tamaulipas, el ejército y la armada mexicanos asumieron la seguridad pública en 2014. “Tamaulipas: ejército encabeza seguridad”, *El Universal*, 14 de mayo de 2014.

³⁸ Entrevista de Crisis Group, ex agente policial de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, diciembre de 2016.

³⁹ “Federalismo, drogas y...”, op. cit.

⁴⁰ “Las trampas del...”, op. cit.

nadores un acceso sin precedentes a los fondos federales⁴¹. Jorge Rebolledo, un analista político radicado en Veracruz, afirma que estos flujos de fondos, sumados a la “absoluta ineficacia o ausencia de ‘controles y contrapesos’” dentro de los estados, han permitido a los gobiernos “transformarse en señores feudales”, creando virreinos, las jurisdicciones tradicionales de la América hispánica colonial⁴².

La malversación de fondos públicos por parte del exgobernador de Veracruz, Duarte, no es ninguna anomalía en este contexto. Desde 2010, once gobernadores de estados han sido investigados por corrupción, sumando un total estimado de \$15 mil millones de dólares en fondos supuestamente malversados⁴³. Tan solo en 2016, cinco gobernadores de otros estados fueron acusados de estas tramas lucrativas, mientras que entre el 2000 y 2013, se registraron 71 casos⁴⁴. En algunos estados en los que los gobernadores podían contar con legislaturas sumisas, la deuda pública ha aumentado exponencialmente: entre 2008 y 2014, aumentó en más de cinco veces en Tamaulipas, más de cuatro en Chihuahua, y más del doble en Veracruz, todos los cuales se encuentran entre los estados más afectados por la violencia criminal⁴⁵.

Según el analista político Alberto Olvera Rivera, la descentralización sin controles y contrapesos ha impulsado la “radicalización del viejo régimen” a nivel estatal. Anteriormente, un sistema muy centralizado de relaciones patrón-cliente constituía la base de las negociaciones entre varios niveles de autoridades estatales y organizaciones sociales y de trabajadores agrícolas, o con los sindicatos. Los líderes de estas organizaciones sociales cambiaron su poder de aplacar o incitar a sus miembros con fines electorales u otros fines políticos por influencia o ganancias financieras⁴⁶. En estados como Veracruz, donde el PRI gozó de un control ininterrumpido durante más de ocho décadas, estas estructuras y prácticas tradicionales se mantuvieron intactas⁴⁷. Durante el mandato de Duarte, una investigación del estado de Veracruz halló que se otorgaban subsidios agrícolas por valor de \$40 millones de pesos a la organización social 400 Pueblos, tradicionalmente cercana al PRI⁴⁸.

A medida que las estructuras verticales y centralizadas de mediación de conflictos se desintegraron para dar paso a la democracia multipartidista, el poder de negociación se trasladó al nivel estatal, y cada demanda de financiamiento o apoyo por parte

⁴¹ En el 2000, 50 por ciento del gasto público en México fue efectuado por el gobierno federal, comparado con hasta el 90 por ciento a principios de los 80. Andrew Selee, *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico* (Pennsylvania, 2011), p. 1.

⁴² Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 20 de octubre de 2016.

⁴³ “El Dream Team de los gobernadores corruptos en México”, *The Huffington Post*, 29 de noviembre de 2016.

⁴⁴ “Más ex gobernadores son acusados de corrupción: se suma Herrera, de Durango; sólo Padrés está detenido”, *Sin Embargo*, 11 de noviembre de 2016. María Amaparo Casar, “México: Anatomía de la Corrupción”, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, p. 57.

⁴⁵ “Estados, elecciones y deuda”, *Nexos*, 1 de mayo de 2016.

⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 18 de noviembre de 2016.

⁴⁷ Felipe Hevia de la Jara y Alberto Olvera Rivera, “Capital Social en el estado de Veracruz”, en *Violencia, Inseguridad y Justicia en Veracruz*, op. cit., pp. 165-216.

⁴⁸ “Desvió Duarte 40 mdp para los 400 Pueblos”, *Reforma*, 1 de febrero de 2017. El hijo del líder de 400 pueblos en Veracruz, arrestado el 27 de enero de 2017, ha denunciado una caza de brujas política liderada por el gobernador Yunes. “Detención de mi padre es una persecución política de Yunes”, *Radio Formula*, 30 de enero de 2017.

de una organización social pasó a ser considerada caso por caso. Esto aumentó los costos de contener el descontento o potenciales disturbios, y llevó a las autoridades locales a buscar más recursos discrecionales. “Tienes que tener dinero para resolver cualquier conflicto”, dijo Olvera. “Pero una vez que los grupos sociales entienden esto, abusan de ello. Es inefinanciable. Estamos viviendo el fin de un régimen político, no solo una crisis pasajera”⁴⁹.

⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 18 de noviembre de 2016.

III. Fortunas privadas y temor público: corrupción, crimen y complicidad

A lo largo de los últimos doce años, Veracruz ha encarnado la combinación de una transición democrática defectuosa y el creciente poder del crimen organizado. La virtual ausencia de mecanismos de control eficaces, ya sea mediante controles y contrapesos formales o controles informales por parte de las autoridades federales, permitió que líderes políticos corruptos capturaran las instituciones públicas de Veracruz para su uso y beneficio privado. Este proceso reforzó los enclaves autoritarios que ya existían, en los cuales los intereses públicos, privados y criminales se combinaban impecablemente y se dedicaban a saquear los recursos públicos y victimizar a la población civil. Un clima de terror generalizado y la violenta supresión de los derechos básicos bloqueaban cualquier forma de crítica o disenso.

A. Saqueo de fondos públicos

La canalización de fondos de contratos públicos hacia una serie de empresas ficticias, establecida desde el comienzo del mandato de Duarte en 2010 y revelada por investigaciones mediáticas y judiciales, ha sido la manifestación más obvia de la corrupción en Veracruz⁵⁰. El hecho de que estos contratos fueran suscritos por una serie de funcionarios de alto nivel apunta al alcance de la colusión y la debilidad de los mecanismos de control⁵¹. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) no detectó una sola anomalía durante el mandato de Duarte ni el de su predecesor Herrera⁵². Tras la renuncia y huida de Duarte en octubre de 2016, el ORFIS presentó una denuncia penal ante la Fiscalía General del Estado por la malversación de aproximadamente \$650 millones. Se incluyen contratos públicos con empresas fantasma (\$80 millones); créditos no contabilizados (\$300 millones); fondos destinados para los municipios pero retenidos ilegalmente a nivel estatal (\$25 millones); y recursos desviados de fondos de pensiones (\$150 millones)⁵³.

Obtener beneficios de contratos públicos mediante empresas fantasma es solo una de las diversas formas de fraude que involucran a instituciones públicas y la contratación de empresas privadas por parte del gobierno estatal. Otras infracciones destinadas a exprimir recursos estatales incluyen las siguientes:

⁵⁰ La Interpol ha emitido una orden de arresto internacional contra Duarte por crimen organizado y uso de recursos ilícitos. Véase <https://www.interpol.int/es/notice/search/wanted/2016-65641>.

⁵¹ Varias de estas empresas, registradas a nombre de un estrecho círculo de individuos, fueron disueltas tan pronto como recibieron fondos públicos. “Las empresas fantasmas de Veracruz”, *Animal Político*, 24 de mayo de 2016.

⁵² “En 10 años, Auditoría de Veracruz no encontró irregularidades en gobiernos de Herrera y Duarte”, *Animal Político*, 14 de septiembre de 2016.

⁵³ “Javier Duarte es investigado por el presunto desvío de 504 mdp de 4 municipios veracruzanos”, *Animal Político*, 6 de enero de 2016. Antes de pedir permiso para abandonar su puesto de gobernador anticipadamente, Duarte protestó su inocencia, declarando que “voy a demostrar mi transparencia, mi inocencia y mi pulcritud como funcionario público”. “Javier Duarte pedirá licencia para separarse del cargo”, *Excelsior*, 12 de octubre de 2016. Unos días después se informó que se encontraba escondido.

- ❑ obligaciones contractuales con contratistas privados que solo se cumplían en parte, o no se cumplían en absoluto. En 2015, la Confederación de Cámaras Industriales demandó al estado de Veracruz por el equivalente a \$150 millones de dólares por este motivo⁵⁴;
- ❑ inflación artificial de los costos de construcción, además de no completar obras públicas como autopistas, puentes y hospitales⁵⁵;
- ❑ facturas ficticias para inflar los gastos operativos de las instituciones públicas⁵⁶;
- ❑ colocación de miles de aviadores, o falsos empleados, en instituciones públicas⁵⁷;
- ❑ triangulación y retención de fondos federales asignados a salarios de empleados públicos para generar intereses de manera ilegal; y
- ❑ mercantilización e inflación ilegal de los precios de las licencias de taxi, la distribución de las cuales depende del gobierno estatal⁵⁸.

B. *Nuevos participantes criminales*

Al mismo tiempo que los intereses privados se beneficiaban de los recursos financieros públicos, el poder judicial y las agencias policiales del estado fueron reformuladas de tal forma que promovieran y protegieran los intereses del crimen organizado, tanto dentro como fuera del poder público. “Lo que quedó claro durante el mandato de Duarte es que el crimen organizado y el estado eran dos alas del mismo pájaro”, dijo Maryjose Gamboa Torales, la directora de la recientemente creada Comisión de la Verdad de Veracruz⁵⁹.

La actividad del crimen organizado no es un fenómeno nuevo en Veracruz. El estado abarca una franja de 720 km de la costa del Golfo del país, donde se encuentra uno de sus mayores puertos. Su posición geográfica, que conecta el sur de México con el norte, lo ha hecho vulnerable al narcotráfico y tráfico de personas, así como delitos predatorios contra migrantes en rumbo a EE.UU., principalmente desde Centroamérica. El estado solía ser conocido como un corredor de tránsito, empleado en

⁵⁴ “Industriales del país demandarán a Veracruz por 3,623 millones de pesos”, *Sociedad Tres Punto Cero*, 24 de septiembre de 2015.

⁵⁵ “Fidel Herrera y Javier Duarte presumen obra incompleta en Veracruz: *Reforma*”, *Sin Embargo*, 31 de octubre de 2015.

⁵⁶ Un académico local dijo que su universidad, dependiente del estado, recibía facturas mensuales por el equivalente a \$13.000 dólares por la limpieza de alfombras inexistentes, y que este tipo de prácticas eran comunes a todas las instituciones públicas. Entrevista de Crisis Group, octubre de 2016.

⁵⁷ “Despide Javier Duarte a más 2 mil 173 ‘aviadores’ de la Secretaría de Educación”, *Proceso*, 19 de octubre de 2015.

⁵⁸ Varios periodistas locales y taxistas dijeron que el costo oficial de una licencia de taxi era de \$750 dólares en la capital del estado, Xalapa. Pero para obtener una licencia, hay que pagar aproximadamente \$5.000 dólares, suma que se distribuye entre los sindicatos, los políticos y los concesionarios de automóviles, donde se compran los vehículos. Tan solo en Xalapa, Duarte entregó 2.500 licencias. También se han empleado para generar y sostener lealtades políticas. Entrevistas de Crisis Group, octubre de 2016.

⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 20 de diciembre de 2016.

gran medida por grupos como el Cartel del Golfo⁶⁰. El giro hacia la actividad criminal con efectos mucho más dañinos sobre las poblaciones locales se ha atribuido al éxito electoral de Fidel Herrera, del PRI, en 2004. Según el relato de analistas locales y declaraciones de testigos en un juicio en EE.UU. contra un individuo acusado de blanquear dinero y de forjar acuerdos entre Los Zetas y partes de la élite política de Veracruz, el precursor de Los Zetas, La Compañía, recibió carta blanca para establecerse en el estado a cambio de financiar campañas políticas locales⁶¹. Herrera ha negado todas las acusaciones de irregularidades en su época de gobernador⁶².

Muchos lugareños colaboraron con Los Zetas a cambio de una porción de riqueza y poder, permitiéndoles convertirse en la fuerza dominante en diversas actividades ilegales como la venta de drogas, el robo de autos, el secuestro y extorsión de migrantes, la falsificación, el robo de petróleo, el tráfico de personas, el secuestro y la extorsión a negocios⁶³. Al mismo tiempo, se adentró profundamente en la economía lícita, estableciendo estructuras de lavado de dinero y tomando por la fuerza negocios y bienes inmuebles. La diversificación de los ingresos y la violencia empleada para consolidar este imperio es común a varias organizaciones criminales mexicanas, y fue adoptada en Veracruz por grupos rivales o derivados de Los Zetas cuando perdió su dominio en el estado después de 2010. Pero la coacción extrema es una particularidad del *modus operandi* de Los Zetas⁶⁴. Un ex agente policial de inteligencia del estado de Veracruz en servicio activo cuando el cartel se arraigó en la región, dijo: “Los Zetas son los pobres de los carteles, llegan aquí sin dinero.... [y para] pelear las rutas de la droga.... Se les hacía más fácil extorsionar, secuestrar, con la protección del mismo estado”⁶⁵.

⁶⁰ Véase Celio del Palacio Montiel, “Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz”, in *Violencia, Inseguridad y Justicia en Veracruz*, op. cit., pp. 328-329; José Alfredo Zavaleta Betancourt, “La inseguridad y la seguridad de los veracruzanos”, *ibid*, pp. 291-315.

⁶¹ “Ligan en indagatoria a Fidel Herrera con Los Zetas”, *Excelsior*, 16 de diciembre de 2011; véanse las transcripciones de United States District Court Western District of Texas Austin Division, Docket no. A 12-CR-210 (6) en “Expediente de Pancho Colorado: ‘Zetas’ pagaron protección en Veracruz”, *Aristegui Noticias*, 9 de septiembre de 2014; “Secretos de un jefe...”, op. cit.

⁶² El presidente Peña Nieto nombró a Herrera Cónsul de México en Barcelona, España en 2015. Dimitió en enero de 2017, tras ser acusado por la administración actual en Veracruz de participar en una trama para suministrar tratamientos de quimioterapia falsos a pacientes enfermos de cáncer en el estado. Hasta ahora no hay ninguna orden de detención en su contra. “Herrera renuncia a puesto de Cónsul; dice que es electorera la acusación sobre quimios falsas”, *Animal Político*, 22 de enero de 2017. “No hay orden de aprehensión contra Fidel Herrera: fiscal”, *Milenio*, 19 de febrero de 2017.

⁶³ “Veracruz, uno de los estados con más incidencia en trata de personas”, *Sociedad Tres Punto Cero*, 15 de diciembre de 2016.

⁶⁴ Los Zetas originalmente estaban compuestos por exsoldados de élite de las fuerzas armadas mexicanas, empleados por el Cartel del Golfo para actuar como una unidad de ejecución especializada. El grupo, conocido por su violencia, también hacia la población civil, experimentó un rápido crecimiento, tanto en número de miembros como presencia territorial, y finalmente se desvinculó del Cartel del Golfo en 2010. Diego Enrique Osorno, *La Guerra de Los Zetas* (México, 2012).

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, noviembre de 2016.

C. *Fuerzas de seguridad criminales*

Al igual que en varios otros estados mexicanos, la fuente de gran parte de la peor violencia de Veracruz se puede encontrar en la fusión *de facto* entre las fuerzas policiales estatales y locales y los grupos del crimen organizado. Varios informes mediáticos han señalado la supuesta presencia de ciertos individuos tanto en organizaciones criminales como en las fuerzas policiales locales, ya sea simultáneamente o en rápida sucesión⁶⁶. Tras asumir el cargo, Duarte disolvió la Policía Intermunicipal de Veracruz, supuestamente debido a su colusión con el crimen organizado⁶⁷. Su exsecretario de seguridad pública, Arturo Bermúdez Zurita, dijo que la policía municipal de Veracruz “obedecen a otro jefe”⁶⁸.

Fuera de las principales ciudades del estado, la policía y los grupos criminales conspiraron los unos con los otros para generar espacios semiautónomos para la actividad ilegal. Un observador local dijo que José Cardel, una localidad estratégicamente situada a mitad de camino entre la capital del estado, Xalapa, y el puerto de Veracruz, y cercana a los flujos de drogas y migrantes, se convirtió en un eje de las operaciones de secuestro y tráfico de personas de Los Zetas⁶⁹. Tras identificar José Cardel como la posible ubicación de un familiar que había sido secuestrado en 2011, una mujer de otra ciudad de Veracruz informó que exigió a la FGE que actuara, pero un alto funcionario le dijo que “no puedo hacer nada, ya que [José] Cardel es de Los Zetas”⁷⁰.

La realidad del poder criminal se hizo evidente para los agentes policiales que acababan de ser reasignados. Un exagente del Ministerio Público de la FGE dijo que fue secuestrado y golpeado por miembros de la célula local de Los Zetas cuando llegó a una estación en el sur de Veracruz. Según este individuo, tras la detención de miembros de los grupos criminales, fue sometido a “la típica visita” de un comandante de Los Zetas, quien dio aún más peso a su demanda de que se liberara a “sus muchachos” haciendo que el superior del agente repitiera la orden por teléfono. El superior posteriormente ordenó al fiscal que destruyera todos los documentos relacionados con el caso, añadió⁷¹.

La criminalización de las fuerzas de seguridad estatales llegó al extremo en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de la cual forman parte las dos principales fuerzas policiales de Veracruz, la Fuerza Civil y la Policía Estatal. Según numerosos relatos –incluido el de un ex agente policial, el exoficial de caso de la FGE mencionado en el anterior párrafo y varios periodistas locales– a partir de 2011 la SSP se convirtió en un enclave autoritario-criminal que sirvió para impedir la libre expre-

⁶⁶ “Cae ‘El Indio’, jefe ‘zeta’ en Veracruz y expolicía”, *Animal Político*, 24 de diciembre de 2011; “Secretos de un jefe de Los Zetas”, op. cit.

⁶⁷ Duarte afirmó que la falta de confiabilidad de las fuerzas policiales municipales había sido establecida mediante tests realizados por el SNSP de México. “En la mira, extinción de policías intermunicipales de Poza Rica y de Coatzacoalcos: Buganza”, *Al Calor Político*, 30 de diciembre de 2011. Observadores académicos y periodistas locales dijeron que el propósito de la disolución de la fuerza fue concentrar el control dentro de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) local, y emplear a la policía para otros intereses criminales. Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, octubre, noviembre y diciembre de 2016.

⁶⁸ “El escandaloso archivo del ex secretario de Seguridad de Veracruz”, *Milenio*, 8 de agosto de 2016.

⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, observador político local, Veracruz, octubre de 2016.

⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, Veracruz, octubre de 2016.

⁷¹ Entrevista de Crisis Group, Veracruz, noviembre de 2016.

sión, como estructura criminal en sí misma, y como mecanismo clave para facilitar y ocultar la actividad criminal organizada, entre otras cosas mediante la generación de impunidad judicial⁷². Los sistemas de control jerárquicos que se aplicaban dentro de la Policía Estatal garantizaban el cumplimiento de las ordenes y demandas de los grupos criminales por parte de los rangos inferiores. Se dice que el mismo Bermúdez, un exsoldado que ocupó cargos de subsecretario de finanzas y seguridad pública bajo Herrera y Duarte, “pasó de ser un don nadie a millonario en un instante” tras ascender al puesto de secretario⁷³.

Un ex agente policial dijo que, poco después de asumir el mando de las operaciones en el centro de una importante ciudad de Veracruz, recibió sobres de miembros del crimen organizado en varias ocasiones. Su determinación de denunciar oficialmente estos incidentes, dijo, se topó con presión de sus superiores, amenazas contra él y su esposa, y violencia por parte de miembros del crimen organizado. Cuando siguió rechazando los sobornos, dice que fue despojado de su rifle semiautomático y chaleco antibalas, y se le informó que sería reasignado a una de las zonas más violentas del estado. Renunció, y el convoy en el que se suponía que iba a viajar al día siguiente fue emboscado, lo que resultó en la muerte de tres de sus colegas. De los cuarenta agentes de su promoción de la academia policial, dijo, 10 siguen vivos, que él sepa⁷⁴. “Se creó dentro de la misma policía un régimen de terror. A mi me declararon [policías] que los amarraba y que los golpeaba, que los encierra, que los tiene días allí, que no nos dan a comer [sic], y si no hacemos lo que él nos decía, nos golpea”, dijo un periodista local. Existieron cuartos donde torturaron a policías en varios lugares, dijo el periodista⁷⁵.

A través de la coacción de los superiores y los grupos del crimen organizado, así como sobornos ofrecidos a agentes, los recursos del estado fueron redirigidos para

⁷² Entrevistas de Crisis Group, exoficial de caso de la FGE, Xalapa, octubre, noviembre y diciembre de 2016, ex agente policial de la Secretaría de Seguridad Pública en Veracruz, diciembre de 2016, periodistas locales, octubre, noviembre y diciembre de 2016, “El escandaloso archivo...”, op. cit.

⁷³ Entrevistas de Crisis Group, periodistas locales, Veracruz, octubre, noviembre y diciembre de 2016. Bermúdez dimitió en agosto de 2016 después de que el gobernador electo Yunes lo acusara de haber creado veinte empresas para lavar fondos malversados. “El escandaloso archivo...”, op. cit. “Bermúdez, el inocente”, *Gobernantes*, 19 de julio de 2016. Bermúdez fue arrestado el 3 de febrero de 2017 acusado de malversación de fondos, pero ha proclamado su inocencia. “Detienen al exjefe policial de Duarte; es acusado de enriquecimiento ilícito”, *Animal Político*, 3 de febrero 2017.

⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, Veracruz, diciembre de 2016. Según información divulgada por la Armada Mexicana sobre el interrogatorio de un líder regional de Los Zetas detenido en 2011, dicho grupo distribuyó el equivalente a \$1,5 millones mensuales a las fuerzas policiales de todo el estado. “‘El Lucky’, jefe de Los Zetas, destapa red en Veracruz”, *Terra*, 20 de mayo de 2012. Enviar a los agentes insumisos a las zonas más violentas del estado también era, según ex funcionarios del Ministerio Público y la FGE, un castigo habitual en otras instituciones. Un ex agente de la FGE equiparó esto a una “sentencia de muerte”. Entrevistas de Crisis Group, octubre de 2016. No hay datos confiables sobre muertes policiales. Varios periodistas locales que han seguido casos concretos dijeron que la muerte de ex agentes policiales era un fenómeno habitual. Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, noviembre y diciembre de 2016.

⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, noviembre de 2016. Los abusos de los derechos humanos de los agentes por parte de sus superiores, incluida la violencia física, no son ninguna excepción en México. Edith Olivares Ferreto, “Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública”, Friedrich Ebert Stiftung, diciembre de 2010.

servir propósitos criminales⁷⁶. Un modo de hacer esto fue responder al crimen de forma pasiva. A los agentes se les ordenó explícitamente rechazar los pedidos de ayuda y asistencia de los ciudadanos, llegar tarde a las escenas del crimen, no avisar cuando observaban vehículos sospechosos e individuos o grupos armados, y mantenerse al margen de los enfrentamientos armados en curso, según un ex agente policial. “La orden fue simular y no hacer nada”. La participación activa en operaciones criminales, incluidos los secuestros extorsivos y las desapariciones forzadas, formaba otra parte de las operaciones policiales. Un “escuadrón de élite” informal, compuesto por exmiembros de las fuerzas armadas, fue empleado para hacer el “trabajo sucio”, afirmó⁷⁷. Este grupo fue provisto de patrulleros clonados distribuidos por todo el estado y empleados para atraer a las víctimas.

La policía también recogió información de inteligencia acerca de las actividades federales. A los oficiales se les ordenó que informaran de inmediato al Centro de Control de Mando de la Policía Estatal si observaban a las fuerzas federales, incluso cuando estaban fuera de servicio, según el exagente. Cada vez que se informaba que habían sido vistas, un patrullero seguía a las fuerzas federales. Cuando eran llamados a participar en operaciones conjuntas, “nos mandaron nada mas de chismosos, para ver que hacían los otros, para ver que iban a hacer... porque no hacíamos otra cosa. Éramos halcones”, dijo⁷⁸.

D. *Asesinatos y desapariciones*

La peor etapa de la violencia de las desapariciones en Veracruz ocurrió bajo Duarte, quien se convirtió en gobernador después de que Herrera, su mentor político, dejara el cargo en noviembre de 2010. Según un analista político local, “Herrera posicionó a Duarte como su sucesor, pensando que podría seguir gobernando a través de él”⁷⁹. Pero las relaciones entre los dos se agriaron rápidamente a medida que Duarte buscó la independencia.

Entre otras cosas, Duarte se alejó de la política de Herrera de no colaborar con el gobierno federal en materia de seguridad, en gran medida debido a que el presidente en ese momento era de otro partido político. Duarte trabajó en conjunto con el presidente Felipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN), quien estaba desesperado por producir resultados en una campaña militarizada contra el crimen organizado ampliamente considerada un fracaso, y por llevar a cabo operaciones estatales-federales contra Los Zetas, quienes se habían convertido en uno de sus principales objetivos⁸⁰.

⁷⁶ A no ser que se indique lo contrario, la información que sigue procede de entrevistas de Crisis Group con el ex agente policial.

⁷⁷ El anteriormente mencionado periodista dijo a Crisis Group: “Varias personas que trabajaban estrechamente [con un elemento de alto rango] dijo [que había] un grupo especial... para hacer desaparecer y secuestrar a la gente... También delinquía por negocio”. Entrevista de Crisis Group, Veracruz, noviembre de 2016.

⁷⁸ Los halcones, en la jerga mexicana, se refiere a los vigías. Son elementos fundamentales de los sistemas de control territorial de los carteles.

⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, Jorge Rebolledo, Xalapa, 20 de octubre de 2016.

⁸⁰ Op. cit. Y Vanda Felbab-Brown, “Calderón’s Caldron Lessons from Mexico’s Battle Against Organized Crime and Drug Trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán”, Brookings, septiem-

Este aumento de la coordinación llevó a la detención de varios altos miembros de Los Zetas. Como resultado, el grupo se escindió en células menores, que no solo competían las unas contra las otras, sino que además actuaban aún más agresivamente contra la población civil dentro de sus áreas de influencia territorial estrictamente delimitadas⁸¹.

En este contexto, otros grupos criminales se introdujeron en Veracruz. Durante el entrenamiento en la academia de policía de Veracruz al comienzo del mandato de Duarte, se informó a los reclutas que había siete grupos del crimen organizado activos en el estado⁸². La consiguiente competencia por los mercados y territorios generó un pico en las tasas de homicidios y desapariciones forzadas denunciados de 2010 en adelante⁸³. El gobierno estatal o bien buscó negar la magnitud del problema, o recurrió a explicaciones basadas en la percepción de competencia y lucha entre grupos criminales rivales, así como la afirmación de que las víctimas tenían que estar involucradas de algún modo en actividades ilícitas⁸⁴. Estas versiones oficiales de los eventos ocultaban tanto la complejidad de la violencia, en la que múltiples grupos de perpetradores actuaban de acuerdo con diversas lógicas, y la evidencia de que las víctimas de muchos asesinatos y desapariciones eran civiles inocentes.

La desaparición de más de 50 personas, principalmente mujeres jóvenes, a lo largo de tres días en Veracruz en 2011 se destaca como una de las peores atrocidades del estado. Todas habían sido contratadas para asistir a fiestas en las que iban a estar presentes, les dijeron a sus familiares y amigos, políticos de alto rango y miembros del cartel de Los Zetas⁸⁵. Según el anteriormente mencionado exoficial de caso de la FGE, esta supuesta indiscreción les valió una orden de asesinato de los grupos criminales⁸⁶. Victoria Delgadillo y Carlos Aldaña, cuyo hijo y dos hijas estaban entre las víctimas, han presentado ante la FGE pistas sobre testigos, posibles perpetradores y el paradero de sus hijos. No se ha hecho nada al respecto, y se ha negado la existen-

bre de 2011, p. 40. "Mexico Seems To Favor Sinaloa Cartel In Drug War", National Public Radio, 19 de mayo de 2010.

⁸¹ Según la abogada de derechos humanos Volga de Pina, que ha obtenido información de inteligencia local como parte de su apoyo a la búsqueda de los desaparecidos de Veracruz, tan solo en la zona alrededor de la ciudad de Poza Rica, al norte de Veracruz, actualmente hay ocho células activas. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 11 de noviembre de 2016. La fragmentación y agresivo giro en contra de las poblaciones civiles ha sido una tendencia destacada entre los grupos del crimen organizado en México. Véase por ejemplo Viridiana Ríos, "Why Did Mexico Become so Violent? A Self-Reinforcing Violent Equilibrium Caused by Competition and Enforcement", *Trends in Organized Crime*, 2013; Informe de Crisis Group, *Disappeared: Justice Denied*, op. cit.; e Informe Breve de Crisis Group, *Justice at the Barrel of a Gun*, op. cit.

⁸² Entrevista de Crisis Group, diciembre de 2016.

⁸³ Mientras que en los primeros cuatro años del mandato de Herrera el Sistema Nacional de Seguridad Pública de México registró 1.848 homicidios, esta cifra se elevó a 3.208 durante los primeros cuatro años del mandato de Duarte. "Con Duarte, en Veracruz crecen delitos de alto impacto", *El Financiero*, 19 de agosto de 2015.

⁸⁴ "Victims and Counter-Victims in Contemporary Mexico", *Política Común*, 2015.

⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, Victoria Delgadillo, Xalapa, 22 de octubre de 2016; Carlos Aldaña, Ciudad de México, 10 de noviembre de 2016.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, ex oficial de caso de la FGE, Xalapa, octubre, noviembre y diciembre de 2016. El entrevistado mostró a Crisis Group expedientes oficiales de la FGE que detallaban estas afirmaciones.

cia de testigos; el exoficial de la FGE, quien simpatizó con los padres, fue destituido y amenazado⁸⁷.

Este caso es sintomático de varios usos estratégicos del asesinato en Veracruz. Estos incluyen⁸⁸:

- ❑ Violencia entre carteles, como operaciones de limpieza contra supuestos miembros y afiliados de grupos enemigos, incluidos funcionarios estatales cómplices. Se ha alegado y/o documentado la participación del estado, por ejemplo de la Policía Estatal, la Fuerza Civil y la Policía Intermunicipal de Veracruz, en numerosos casos⁸⁹.
- ❑ Violencia en el contexto de secuestros extorsivos, notablemente contra migrantes centroamericanos, y contra individuos insumisos y sus familiares en el contexto de tramas extorsivas.
- ❑ Violencia de los grupos criminales contra civiles para crear un clima general de terror y por consiguiente sumisión, y así quebrar la resistencia de la sociedad civil y la comunidad a desarrollos a gran escala del sector privado, tales como presas hidráulicas.
- ❑ Violencia contra testigos accidentales y colaboradores para destruir pruebas.
- ❑ Violencia contra periodistas para impedir la libre expresión y las críticas, y para encubrir las operaciones criminales.
- ❑ Violencia de los grupos del crimen organizado, así como violencia de las fuerzas armadas federales contra delincuentes a pequeña escala para imponer el monopolio de los grupos del crimen organizado sobre actividades como el robo de hidrocarburos de los oleoductos.
- ❑ Violencia de las operaciones de limpieza de Veracruz y las fuerzas federales contra supuestos miembros de grupos criminales en el contexto de operaciones conjuntas contra el crimen del 2010 en adelante⁹⁰.
- ❑ Violencia interna del estado, por ejemplo, contra agentes insumisos y exigentes.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, Victoria Delgadillo, Carlos Aldaña, ex oficial de caso de la FGE, Veracruz, Ciudad de México, octubre, noviembre de 2016.

⁸⁸ Esta lista se basa en datos procedentes de fuentes abiertas, así como información proporcionada por familiares de personas desaparecidas, víctimas y organizaciones de derechos humanos, ex funcionarios del estado de Veracruz, analistas políticos y periodistas locales. Por cada punto, se ha documentado más de un caso.

⁸⁹ Véase, por ejemplo, “Impunidad. Policías de Veracruz, detrás de desapariciones”, *El Universal*, 28 de octubre de 2016.

⁹⁰ Cuando la PGR, a finales de 2015 y con base en una pequeña muestra, publicó su primer “mapa” oficial de las desapariciones forzadas en México, afirmó que Veracruz representaba una de cada cuatro. “Primer mapa oficial de desapariciones en México; en Veracruz 1 de cada 4 casos del país”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2015.

E. *Obstrucción sistemática de la justicia*

Las estadísticas oficiales sobre homicidios y desapariciones han tendido a subestimar los totales reales. Un funcionario de bajo rango del Consejo de Seguridad de Veracruz, quien estaba a cargo de compilar las estadísticas sobre la delincuencia, dijo que recibió instrucciones explícitas de no incorporar ningún caso de secuestro extorsivo⁹¹. Se indicó claramente que su negativa a hacerlo resultaría en su destitución⁹². El oficial de caso de la FGE mencionado anteriormente afirmó que recibió personalmente 1.000 denuncias penales sobre desapariciones entre 2011 y 2013. En la misma ciudad, que no es uno de los puntos más violentos del estado, otros dos funcionarios recibieron un número comparable de casos⁹³. Pero la verdadera dimensión de los homicidios y desapariciones en Veracruz está saliendo a la luz lentamente gracias a la persistencia de la sociedad civil.

Las organizaciones de víctimas, formadas por familiares de personas desaparecidas que han tomado la búsqueda de fosas clandestinas en sus propias manos, también dicen que las verdaderas cifras superan ampliamente las cifras oficiales. En un terreno baldío a un lado del barrio las Colinas de Santa Fe en las afueras del puerto de Veracruz, que Crisis Group visitó el 15 de noviembre de 2016, miembros de la organización de víctimas Solecito de Veracruz han identificado hasta la fecha más de 100 fosas clandestinas. Si bien la mayoría de ellas aún no han sido excavadas, un activista estimó que en el diez por ciento del terreno de 70 hectáreas explorado hasta ahora, esperan hallar un total de entre 500 y 570 cuerpos. El proceso de identificación ha sido lento ya que la mayoría de los cadáveres estaban descuartizados⁹⁴.

La abogada de derechos humanos Volga de Pina, quien ha estado involucrada en la búsqueda de fosas clandestinas en la zona de Córdoba-Orizaba, la cual se cree que está entre las más afectadas de Veracruz, dijo que se descubrieron dos fosas en pocos días. En una, se hallaron 17.000 fragmentos humanos; en la otra, 11.000⁹⁵. Gamboa Torales de la Comisión de la Verdad de Veracruz estimó que la cifra total de desaparecidos en el estado bajo Herrera y Duarte sería de al menos 5.000⁹⁶. Por lo general, las estimaciones de las organizaciones de víctimas oscilan entre 4.000 y 20.000. Esta última cifra se opone a la cifra oficial de 27.659 en toda la nación divulgada en febrero de 2016⁹⁷.

La negación de estos crímenes y de justicia para las víctimas fue parte integral de la autoprotección que el estado de Veracruz y sus socios criminales se garantizaron a sí mismos entre 2004 y 2016. Junto con restricciones de capacidad debidas a la falta de personal cualificado, formación limitada y malas condiciones laborales, así como un déficit de recursos financieros, se emplearon una variedad de métodos para crear condiciones de casi absoluta impunidad. La FGE, el principal órgano de investigación del estado, desempeñó un papel particularmente importante en este sentido.

⁹¹ El Consejo de Seguridad es un organismo del estado de Veracruz cuya función es supuestamente coordinar a todos los actores y cuestiones relacionadas con la prestación de seguridad pública.

⁹² Entrevista de Crisis Group, noviembre de 2016.

⁹³ Entrevista de Crisis Group, octubre de 2016.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, noviembre de 2016.

⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 11 de noviembre de 2016.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 20 de diciembre de 2016.

⁹⁷ "Hay 27 mil 659 desaparecidos; reporte oficial del gobierno", *Excelsior*, 11 de febrero de 2016.

Según el oficial de caso citado anteriormente, el grado de infiltración de la FGE era comparable al de la SSP, y se aplicaron mecanismos de control similares. En total, añadió esta fuente, se estima que unos 50 exfuncionarios de la FGE han desaparecido y/o han sido asesinados⁹⁸.

Las técnicas empleadas para encubrir delitos durante el gobierno de Duarte incluyeron:

- ❑ El incumplimiento, por parte de funcionarios del estado, de protocolos legalmente vinculantes sobre la búsqueda de personas desaparecidas, rechazando las denuncias de los familiares o intentando disuadirlos de presentarlas⁹⁹. Habitualmente afirmaban que la persona desaparecida “probablemente se fugó con su amante”, que “estas cosas pasan”, y que “no hay de qué preocuparse”¹⁰⁰.
- ❑ La negativa y/o incapacidad de los funcionarios de la FGE de llevar a cabo investigaciones debido a la acumulación de casos, la falta de recursos o incentivos financieros, la intromisión política o el riesgo que enfrentaban los funcionarios debido al delicado carácter político del caso¹⁰¹.
- ❑ El traslado de casos de funcionario a funcionario, perjudicando la familiaridad con los casos y la posibilidad de avanzar en las investigaciones.
- ❑ Cerrar las investigaciones cuando se habían logrado avances, para controlar los riesgos que enfrentaban los supuestos culpables, incluidos quienes ostentaban el poder político, y aislar, destituir y amenazar a funcionarios judiciales (como en los casos de Delgadillo y Aldaña mencionados anteriormente).
- ❑ La negativa por parte de funcionarios estatales y federales a seguir pistas concretas e información de inteligencia sobre fosas clandestinas, que posteriormente demostraron ser correctas¹⁰².

⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, noviembre de 2016.

⁹⁹ Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, PGR, 2015.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, familiares de personas desaparecidas, Veracruz, octubre, noviembre y diciembre de 2016.

¹⁰¹ “Cada paso de las investigaciones le cuesta dinero a la FGE. Enviarnos allí afuera, a un lugar determinado, cuesta... y la FGE simplemente no quiere gastar eso”. Entrevista de Crisis Group, ex oficial de caso de la FGE, Veracruz, noviembre de 2016. “Típicamente, un agente te dirá que para avanzar necesita una contribución, por ejemplo para gasolina. Si no, no habrá justicia”. Entrevista de Crisis Group, Narciso Peña Cortés, Xalapa, 17 de noviembre de 2016. “Los casos de desapariciones simplemente no suponían una fuente de ingresos, por lo que la mayoría de ellos se cerraban de inmediato”; “En la FGE, nadie quiere encargarse de casos de desapariciones, porque todo el mundo sabe que viene con ellos”. Entrevista de Crisis Group, ex oficial de caso de la FGE, noviembre de 2016.

¹⁰² Debido a la presión de las organizaciones de víctimas sobre los actores estatales para que actuaran en relación a la información de inteligencia que identificaba Colinas de Santa Fe como un lugar de fosas clandestinas, en las semanas anteriores al descubrimiento de las primeras fosas, agentes de la FGE y la SEIDO, la subprocuraduría especializada en delincuencia organizada, inspeccionaron el lugar, pero afirmaron en su informe que no hallaron nada. “Los olores fétidos de la Fiscalía”, *Noti-ver*, 17 de septiembre de 2016.

- ❑ Amenazas contra organizaciones de víctimas y familiares que llevaban a cabo sus propias investigaciones, así como contra testigos, tanto por parte de grupos del crimen organizado como de funcionarios políticos.
- ❑ Destrucción de pruebas, incluida la sepultura ilegal de cadáveres no registrados, por parte de las fuerzas de seguridad, tanto en fosas clandestinas como en cementerios estatales¹⁰³.
- ❑ La criminalización de la búsqueda de fosas por parte de la sociedad civil, argumentando injerencia indebida con los privilegios estatales y alteración de la escena del delito¹⁰⁴.
- ❑ Calumnias maliciosas contra las personas desaparecidas y asesinadas¹⁰⁵.

F. Guerra contra la transparencia

La supresión de la libertad de expresión y del escrutinio mediático de las acciones del gobierno alcanzaron su punto máximo durante el mandato del exgobernador Duarte. “Poco después de que se permitiera la entrada de Los Zetas a Veracruz, se intensificaron los ataques contra periodistas”, dijo Miguel Ángel Díaz González, un periodista de Xalapa que se exilió temporalmente tras recibir amenazas contra su vida¹⁰⁶. Bajo Duarte, diecisiete periodistas que trabajaban en Veracruz fueron asesinados y cinco desaparecidos, comparado con seis y dos, respectivamente, bajo su predecesor¹⁰⁷. Los periodistas locales y representantes de la ONG Artículo 19 ven la violencia manifiesta como el lado más visible de un doble sistema de control gubernamental de los medios, que combinaba la cooptación y los sobornos con la coacción y la violencia¹⁰⁸.

Un periodista de Xalapa, refiriéndose a los aproximadamente \$430 millones de dólares que la administración de Duarte gastó en contratos de publicidad con los me-

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, actual oficial de caso de la FGE, periodistas locales, Veracruz, octubre, diciembre de 2016. Según miembros de organizaciones de víctimas, los sepultureros dijeron que había más de 400 cuerpos no registrados enterrados en uno de los cementerios de la ciudad. Entrevista de Crisis Group, Veracruz, noviembre de 2016.

¹⁰⁴ Tanto miembros de la organización de víctimas Solecito de Veracruz, en su búsqueda de fosas clandestinas en Colinas de Santa Fe, como la abogada de derechos humanos Volga de Pina, dijeron que las autoridades les amenazaron con que habría consecuencias legales si realizaban búsquedas por cuenta propia. Entrevistas de Crisis Group, miembros de Solecito de Veracruz, noviembre de 2016; Volga de Pina, Ciudad de México, 11 de noviembre de 2016.

¹⁰⁵ Muchos padres de personas desaparecidas dijeron a Crisis Group que las autoridades, y la FGE en particular, reaccionaron de forma hostil a los pedidos de ayuda, y que les dijeron que “deberían haber cuidado mejor [a sus hijos] antes de que fueran por el mal camino”, implicando que estaban involucrados en actividades delictivas, por lo que no cumplirían los requisitos para recibir apoyo estatal. La difamación de víctimas del delito es habitual en México, y ha sido documentada, entre otros, por Noé Zavaleta, *El infierno de Javier Duarte, Crónicas de un gobierno fatídico* (Ciudad de México, 2016).

¹⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 19 de octubre de 2016.

¹⁰⁷ “Veracruz: 24 periodistas...”, op. cit.

¹⁰⁸ Este sistema tiene profundas raíces históricas en el régimen autoritario de México, y no se limita en absoluto a Veracruz. Jacinto Rodríguez Munguía, *La otra guerra secreta: Los archivos prohibidos de la prensa y el poder* (Ciudad de México, 2007).

dios nacionales y locales, dijo que “todos estábamos mamando la teta del estado”¹⁰⁹. En México estos contratos, que son clasificados y con acceso a ellos denegado al público, se suelen otorgar a empresas mediáticas a cambio de informar favorablemente¹¹⁰. Según Leopoldo Maldonado de Artículo 19, los fondos discrecionales son “el instrumento de control político” sobre los medios, permitiendo a los gobiernos “recompensar y castigar” a los profesionales de los medios, cuyas condiciones laborales por lo general son precarias¹¹¹. En Veracruz tuvo éxito, ya que “apenas había medios independientes”, dijo Díaz González. “Pero si de todas formas abrías la boca, te acosaban, te amenazaban o simplemente te asesinaban”¹¹².

Díaz González dijo que recibió amenazas telefónicas tras estrenar un documental que buscaba limpiar el nombre de Rubén Espinosa, un fotoperiodista crítico que fue asesinado en la Ciudad de México y posteriormente presentado como un drogadicto a través de información supuestamente filtrada a los medios por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La plataforma de comunicación online que gestionaba fue objeto de ciberataques, y había patrulleros de la Policía Estatal estacionados enfrente de su hogar¹¹³. El mismo Espinosa supuestamente había sido sometido a una serie de amenazas y violencia física por parte de agentes de seguridad del estado¹¹⁴. Había cubierto la represión gubernamental contra los movimientos sociales, y en las semanas antes de huir a la Ciudad de México en busca de un refugio seguro, lideró un acto conmemorativo en honor de Regina Martínez, la corresponsal en Veracruz de la revista nacional de noticias *Proceso*, asesinada allí en 2012. Las autoridades caracterizaron la muerte de Martínez como intento de robo antes de aludir a un crimen pasional, atribuyendo a Martínez una “disposición victimógena [sic]”¹¹⁵.

Moisés Sánchez Cerezo, un periodista de Medellín del Bravo, una localidad cercana a la ciudad de Veracruz, denunció haber recibido amenazas de políticos locales antes de ser secuestrado de su hogar por hombres armados, quienes también se llevaron su computadora, teléfono celular y cámara, y asesinado el 2 de enero de 2015¹¹⁶. Según su hijo Jorge, Sánchez se había dedicado a denunciar la inacción del gobierno frente a la ola de violencia y delincuencia alrededor de su ciudad, así como a concientizar a la población acerca de la malversación de fondos destinados a infraestructura. Rechazó sobornos de las autoridades municipales, afirmó su hijo. Añadió que las au-

¹⁰⁹ Véase “Javier Duarte gastó 4 mdp diarios en publicidad... y todavía dejó adeudos”, *Proceso*, 3 de diciembre de 2016. Esta cifra no incluye los sobornos informales, que según periodistas locales son habituales. Entrevistas de Crisis Group, Xalapa, octubre de 2016. Entrevista de Crisis Group, octubre de 2016.

¹¹⁰ “Javier Duarte compraba prensa... pero no pagaba”, *Proceso*, 29 de diciembre de 2016. *La otra guerra secreta*, op. cit.

¹¹¹ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 7 de noviembre de 2016.

¹¹² Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 19 de octubre de 2016.

¹¹³ Esta información fue difundida, por ejemplo a través de: “Peritaje de PGJDF revela consumo de cocaína y marihuana en ejecutados de Narvarte”, *SDP Noticias*, 13 de agosto de 2015. Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 19 de octubre de 2016.

¹¹⁴ “Asesinan al fotoperiodista Rubén Espinosa en DF; había salido de Veracruz por amenazas”, *Artículo 19 press release*, 1 de agosto de 2015.

¹¹⁵ *El infierno de...*, op. cit., pp. 171-182.

¹¹⁶ “En asesinato de Moisés Sánchez, un año de impunidad: Artículo 19”, *Aristegui Noticias*, 4 de enero de 2016.

toridades locales no llegaron a la escena del secuestro de su padre; las fuerzas federales realizaron pesquisas oficiales tan solo tres horas después de que sucediera; y que testigos habían observado vehículos de criminales bloqueando las calles que rodeaban el hogar de Sánchez antes de su secuestro, sin que intervinieran patrulleros policiales que estaban en la zona¹¹⁷.

El 3 de enero, Duarte dijo públicamente que Sánchez trabajaba como “taxista”¹¹⁸. La mayoría de los casos de asesinato y/o desaparición de periodistas en el estado han sido precedidos o seguidos por esfuerzos para vincular los delitos con asuntos no relacionados con su profesión, o a la colusión de individuos con grupos del crimen organizado¹¹⁹. Junto con una tasa de impunidad estimada en el 99,75 por ciento para la violencia contra los profesionales de los medios en México –en Veracruz, un informe reciente halló que ningún caso ha sido totalmente resuelto –esto ha generado un clima de terror y miedo que impide la difusión de información crítica y fomenta la autocensura¹²⁰. Varios periodistas locales dijeron que habían recibido amenazas por parte de funcionarios estatales, y en algunos casos de colegas o superiores en empresas mediáticas¹²¹. Sandra Segura, una periodista con base en la ciudad de Veracruz que informó sobre los abusos de los derechos humanos sufridos por un colega encarcelado durante ocho meses acusado de homicidio involuntario, dijo que otro colega le había dicho “que si no le bajaba, seguiría yo”¹²². La confianza mutua y la unidad en la comunidad periodística suelen estar debilitados, ya que “muchos reciben sobornos... o se han tornado informantes del estado”, mientras que otros “reciben dinero de los narcos por [publicar] solo contenido autorizado”¹²³.

A consecuencia de la presión nacional e internacional, se han implementado medidas de protección tanto a nivel estatal como federal. Jorge Morales, un delegado de la Comisión Estatal de Atención y Protección a Periodistas (CEAPP) de Veracruz, dijo que la institución era poco más que una fachada, ya que sus miembros, designados por Duarte, “se negaron a cumplir con sus deberes o siquiera presentarse”¹²⁴. Maryjose Gamboa de la Comisión de la Verdad de Veracruz, también experiodista, afirma que aún “no está claro qué pasó con el presupuesto de 70 millones [de pesos mexicanos de la CEAPP]”, de los cuales se estima que 85 por ciento se gastó en salarios y gastos operativos. Debido a la falta de transparencia, su afirmación de haber apoya-

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, Jorge Sánchez, Boca del Río (Veracruz), 15 de noviembre de 2016.

¹¹⁸ “Subestima Duarte labor de reportero levantado: ‘Es conductor de taxi y activista vecinal’, dice”, *Proceso*, 3 de enero de 2015.

¹¹⁹ “Veracruz: el estado mexicano que es un “infierno” para los periodistas”, BBC Mundo, 9 de febrero de 2015; “Priístas difaman a reporteros antes de su muerte; ya inician con Noé Zavaleta”, *La Jornada Veracruz*, 10 de agosto de 2016.

¹²⁰ “Exigen proteger a periodistas”, *El Economista*, 27 de diciembre de 2016. “Veracruz: journalists and the state of fear”, Reporters without Boundaries, 30 de enero de 2017.

¹²¹ Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, octubre, noviembre de 2016.

¹²² Entrevista de Crisis Group, Sandra Segura, Puerto de Veracruz, 17 de noviembre de 2016.

¹²³ Entrevista de Crisis Group, Miguel Ángel Díaz González, Xalapa, 19 de octubre de 2016.

¹²⁴ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 20 de octubre de 2016.

do a 1.200 periodistas es imposible de verificar¹²⁵. Al menos un periodista fue asesinado mientras se encontraba bajo protección de la CEAPP¹²⁶.

El ente federal, Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, funciona solo en el sentido de que dichas medidas elevan el costo de los intentos de asesinar a los periodistas¹²⁷. Desde la creación del mecanismo en 2012, un total de 500 periodistas han recibido medidas de protección que van desde botones antipánico a guardaespaldas personales y el reasentamiento en locaciones seguras dentro y fuera de México¹²⁸. Pero según Leopoldo Maldonado de Artículo 19, su alcance y operaciones aún son insuficientes para el número de periodistas que lo necesitan, dado que la organización registró 1.142 ataques desde el comienzo del mandato de Peña Nieto, entre el 1 de diciembre de 2012 y marzo de 2016. Aparte de los obstáculos burocráticos que demoran las medidas de respuesta rápida, una importante dificultad es la provisión de protección personal por parte de actores a nivel estatal, quienes a menudo son los principales culpables de los ataques. La principal inquietud, dijo Maldonado, es que “a cuatro años de su creación, [el mecanismo] sigue siendo meramente reactivo... Se están centrando en las consecuencias, y no en las causas. Así que, al final, los que quieren que los periodistas se callen están ganando”¹²⁹.

¹²⁵ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 20 de diciembre de 2016.

¹²⁶ “La Comisión de Protección a Periodistas en Veracruz no sirve; es un órgano del gobierno estatal: Artículo 19”, *Emeequis*, 10 de noviembre de 2016.

¹²⁷ Entrevista de Crisis Group, Noé Zavaleta, Xalapa, 21 de octubre de 2016. A Zavaleta, el corresponsal en Veracruz de la revista nacional de noticias *Proceso*, se le proporcionó un guardaespaldas después de que recibiera amenazas contra su persona, y afirmó que esto reduciría la probabilidad de que intentaran asesinarlo.

¹²⁸ “México: hay 500 periodistas protegidos por Derechos Humanos”, *Primera Plana Noticias*, 13 de julio de 2016.

¹²⁹ “Segundo Informe Trimestral”, Artículo 19, agosto de 2016. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 7 de noviembre de 2016.

IV. ¿Cambio y reforma?

Miguel Ángel Yunes Linares se enfrenta a la difícil tarea de restablecer la gobernanza legítima en el plazo de un mandato de dos años¹³⁰. No se pueden esperar ni lograr profundas reformas estructurales en este breve periodo, y sin la colaboración del gobierno federal. Pero se pueden realizar esfuerzos para restablecer la confianza pública en el gobierno estatal y someterlo, al igual que a los funcionarios públicos en otras partes de México, a estándares más elevados. Dada la espantosa historia reciente de Veracruz, la transparencia y la eficacia institucional – en lo relativo a la provisión de justicia, la destitución de funcionarios corruptos, y el manejo de los fondos públicos – deberían formar el núcleo de cualquier proceso de reforma.

Durante su campaña, Yunes anunció amplias medidas para abordar la inseguridad en Veracruz, incluida la estrecha colaboración con las fuerzas federales para “abatir los delitos del fuero común en un 50 por ciento”, además de romper los lazos entre los comandantes policiales y los grupos del crimen organizado, despedir a “2,273 policías poco confiables” y “dignificar [a] los policías. Otorgarles sueldo justo, vivienda, seguro de vida y becas para sus hijos”¹³¹. Tras asumir el poder, afirmó que se harían sentir cambios significativos antes del final de su mandato, mientras que también admitió que “tiene que ser una depuración [de las fuerzas policiales] que equilibre una cosa con otra” para no perder “capacidad operativa”¹³². El nuevo subsecretario de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, Narciso Peña Cortés, coincidió en que la depuración de la Policía Estatal era inevitable. Refiriéndose a su reciente rol como capitán de la Armada a cargo de la seguridad pública en el puerto de Veracruz, también advirtió contra los intentos de militarizar la prestación de seguridad: “Mandos que son de extracción militar, pero que no tuvimos una sensibilización frente al ciudadano... nosotros, los militares, estamos hechos para destruir al enemigo”¹³³.

Yunes ya ha derogado los planes para unificar las fuerzas policiales locales bajo el Mando Único nacional sobre la base de que una única fuerza policial es más fácil de corromper, y ha iniciado el restablecimiento de la policía municipal en una localidad¹³⁴. Hasta la fecha no se ha anunciado ni se ha adoptado ninguna otra medida concreta, como la vigilancia constante de las comisarías y la georreferenciación de los movimientos de los patrulleros, para lograr una reforma sustancial de las fuerzas policiales y prevenir su participación en futuras desapariciones. A principios del mandato de Yunes, la prestación de seguridad pública en Veracruz sigue siendo tanto reactiva como militarizada. Tan solo en los primeros diez días de diciembre, se registraron un total de 40 muertes relacionadas con el crimen organizado, la mitad de las

¹³⁰ En diciembre de 2014, el Congreso de Veracruz aprobó una iniciativa de Duarte para limitar el mandato de su sucesor a dos años, en lugar de seis, para que las elecciones estatales y federales pudieran celebrarse en simultáneo en 2018. “Corte aprueba Gubernatura de dos años en Veracruz”, *Milenio*, 11 de junio de 2015.

¹³¹ “Acciones para rescatar la seguridad en Veracruz”, la plataforma de campaña online de Yunes “Yo con Yunes”. No se ha compartido con el público ninguna información que de cuenta del número exacto de “agentes policiales poco confiables”.

¹³² “Una disyuntiva, depurar a policías en Veracruz: Yunes”, *Radio Formula*, 22 de diciembre 2016.

¹³³ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 17 de noviembre de 2016.

¹³⁴ “Buscará Yunes Linares reactivar policías municipales; desaparecerlas fue un error”, *Al Calor Político*, 29 de enero de 2017.

cuales fueron supuestamente miembros del crimen organizado asesinados por fuerzas estatales en el sur del estado¹³⁵. En cuatro áreas diferentes de Veracruz se han llevado a cabo operaciones conjuntas con las fuerzas armadas federales, una de las cuales siguió al súbito aumento de las tasas de delincuencia en diciembre¹³⁶.

A. *Dificultades financieras y partidismo político*

Los incentivos para mejorar la gobernanza son muchos. Varios analistas políticos locales sostienen que el objetivo de Yunes es entregar el poder a su hijo en 2018, y que esto dependerá de si logra una clara mejoría en la vida pública y condiciones de seguridad de Veracruz. Las elecciones estatales coincidirán con las elecciones presidenciales en México, y si el PAN retoma el poder a nivel federal, será fundamental asegurar una mayoría en Veracruz, una región con el tercer mayor número de votos después del Estado de México y la Ciudad de México.

Pero lo mismo puede decirse del PRI. Permitir que el PAN eclipse al PRI en materia de gobernanza y seguridad en Veracruz reduciría aún más las de por sí escasas posibilidades del actual partido gobernante de aferrarse a la presidencia. La dependencia de los estados mexicanos de los recursos federales significa que el PRI tiene considerable influencia sobre el futuro de la administración de Yunes, aunque un cierto grado de colaboración entre el PAN y el PRI podría ser impulsado por su interés mutuo en impedir el éxito de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, líder del partido de izquierda MORENA que actualmente está escalando en las encuestas de opinión a medida que aumentan las tensiones con la nueva administración de EE.UU.¹³⁷

Hasta ahora, el gobierno federal ha enviado señales mixtas con respecto a su voluntad de asistir al gobierno de Veracruz. Por un lado, la transferencia de aproximadamente \$20 millones supuestamente malversados por Duarte de la PGR al gobierno del estado de Veracruz apunta a un modesto cambio en la inercia del gobierno federal hacia el estado¹³⁸. Además se iniciaron varios procesos judiciales contra Duarte poco después de su huida a un lugar desconocido, y ha sido oficialmente expulsado del PRI¹³⁹. Se han iniciado medidas similares contra algunos altos funcionarios ligados a Duarte y acusados de diversos delitos¹⁴⁰. Aún no se han iniciado acciones contra otros, algunos de los cuales ocupan escaños en la legislatura federal de México.

Por otro lado, la Secretaría de Hacienda descartó un rescate para el estado, y negó cualquier responsabilidad por sus dificultades financieras. Además amenazó con pasar por alto al gobierno estatal proporcionado recursos directamente a los muni-

¹³⁵ “En 10 días del Gobierno de Yunes en Veracruz la violencia deja 40 muertos, uno cada seis horas”, *Sin Embargo*, 10 de diciembre de 2016.

¹³⁶ “No habrá complacencia para la delincuencia en Veracruz: Yunes Linares”, *Al Calor Político*, 15 de enero de 2017. “Desarticulan banda de 37 plagiarios en Veracruz”, *Milenio*, 3 de enero de 2017.

¹³⁷ “AMLO, favorito para ganar en el 2018; el PAN rebasa al PRI en preferencia: Encuesta”, *Proceso*, 23 de septiembre de 2016.

¹³⁸ “PGR entrega a Veracruz recursos desviados por Duarte”, *Milenio*, 10 de enero de 2017.

¹³⁹ “Los delitos por los que la PGR investiga a Duarte”, *Milenio*, 12 de octubre de 2016. “PRI expulsa a Javier Duarte de sus filas”, *La Jornada Veracruz*, 25 de octubre de 2016.

¹⁴⁰ “Jueces han solicitado más órdenes de aprehensión contra ex funcionarios: TSJE”, *XEU*, 24 de enero de 2017.

cipios, y lo instó a reducir los gastos y recurrir a otras fuentes de ingresos¹⁴¹. Esta intransigencia podría obligar a Yunes a recurrir a medidas impopulares, como aumentar los impuestos, lo que perjudicaría el perfil pro-empresarial del PAN¹⁴². Si bien se contrataron créditos por valor de \$350 millones solo para cubrir los pagos de diciembre de 2016, no queda claro cómo se van a cubrir los salarios y beneficios de los empleados estatales en 2017 y 2018, y cómo se puede mantener la prestación de servicios, incluidos la seguridad pública y la salud¹⁴³. El analista político Alberto Olvera dijo que la administración deberá hacer recortes y renegociar contratos con los sindicatos y otras organizaciones sociales, “garantizando un estado permanente de conflicto político... hasta 2018”¹⁴⁴.

B. *Comisión de la Verdad*

Si la política de partidos prevalece sobre los intentos de restaurar la gobernanza responsable, la crisis presupuestaria de Veracruz amenaza no solo con perjudicar el incipiente proceso de reforma de Yunes, sino también eclipsar cuestiones fundamentales en relación con los problemas del estado. La promesa electoral de Yunes de llevar a Duarte ante la justicia, incluso si tuviera éxito, de ningún modo pondría fin a las prácticas de corrupción, colusión e ilegalidad que han llevado a la captura criminal de las instituciones de Veracruz. El verdadero progreso requiere que las acusaciones contra el mismo Yunes se investiguen de forma imparcial, transparente, y sin interferencia política. Yunes, que ocupó varios cargos en el PRI antes de abandonar el partido en 2005 y unirse al PAN en 2008, está siendo investigado por la PGR por la supuesta malversación de \$11,5 millones de fondos públicos para adquirir 26 propiedades para sí mismo y sus familiares mientras estaba al frente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Yunes ha rechazado las acusaciones, afirmando que se trata de una campaña de difamación por parte de Duarte y Herrera¹⁴⁵.

Cambiar estas condiciones institucionales a mediano y largo plazo dependerá de un conocimiento más profundo de la participación de los funcionarios del estado en crímenes de lesa humanidad, así como de medidas para orientar las instituciones de seguridad y judiciales hacia el respeto por la legalidad y las demandas de las víctimas. Representantes de la organización de víctimas Solecito de Veracruz dijeron que durante su campaña electoral Yunes se distinguió de sus antecesores buscando activamente el diálogo con ellos. Según uno de ellos, Yunes “apoya nuestra causa... se sienta a conversar con nosotros, y sentimos una mayor sensibilidad y niveles de

¹⁴¹ “No habrá rescate financiero para Veracruz, dice Hacienda aunque da opciones para pagar adeudos”, *Animal Político*, 1 de noviembre de 2016.

¹⁴² Entrevista de Crisis Group, Alberto Olvera, Xalapa, 18 de noviembre de 2016.

¹⁴³ “Tres créditos para rescate; gobierno estatal los adquirirá con bancos”, *Diario Xalapa*, 20 de diciembre de 2016. El 26 de diciembre de 2016, Yunes solicitó al Congreso de Veracruz 90 días para presentar un presupuesto ajustado para 2017, que recortaría en más de \$930 millones el aprobado por Duarte, en total unos \$3 mil millones. “Gobernador Yunes buscará ajustar el presupuesto a la realidad de Veracruz”, *El Financiero*, 26 de diciembre de 2016.

¹⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, Alberto Olvera, Xalapa, 18 de noviembre de 2016.

¹⁴⁵ “Los Yunes: una cola tan larga como la de Duarte”, *Proceso*, 10 de noviembre de 2016.

atención”¹⁴⁶. Dos días después de asumir el cargo, también invitó a varios representantes de organizaciones de víctimas al Congreso local, donde reconoció públicamente su lucha, les entregó medallas, y reiteró su compromiso de “que esto no se vuelva a repetir, se sancione a los responsables y se encuentre a los desaparecidos”¹⁴⁷.

La creación el 25 de noviembre de 2016 de la Comisión de la Verdad de Veracruz, compuesta por un delegado de cada partido representado en el Congreso local, marca un primer paso hacia la transformación de estas promesas en acción. La presidenta de la comisión Gamboa Torales dijo que “lo que buscamos es visibilizar todos esos casos que han ocurrido durante años y que el estado ha criminalizado y ocultado”. Dado que no cuenta con financiamiento ni personal adecuados, sino que depende de las contribuciones de sus miembros, Gamboa describió su función como una voz insistente dirigida al ejecutivo y a la Fiscalía General del Estado. Las víctimas, dijo “recibirán copias de todas las solicitudes realizadas ante la Fiscalía General del Estado y de sus respuestas, y participarán en todas las decisiones que se tomen”. Este derecho, añadió, sería formalizado a través de legislación que se aprobaría “pronto”¹⁴⁸.

Varias organizaciones de derechos humanos y un representante de la Iglesia Católica involucrado en la búsqueda de los desaparecidos de Veracruz han sostenido que la creación de la Comisión de la Verdad fue aprobada por el Congreso sin previa consulta con la sociedad civil. Volga de Pina dijo que las organizaciones de víctimas podrían aceptar la idea de una Comisión de la Verdad sin darse realmente cuenta de que, en su formato actual, podría no producir los resultados deseados. Dijo que si no se combina con acciones concertadas por parte de los poderes ejecutivo y judicial, el organismo podría ser empleado meramente como “una herramienta publicitaria”, que podría agravar la frustración, radicalizar a los actores de la sociedad civil y empeorar la desconfianza del público en las instituciones del estado¹⁴⁹. Varios observadores académicos en Veracruz subrayaron el potencial del organismo, pero añadieron que, si no se le otorgan las facultades necesarias, corre el riesgo de degenerar en una “excusa para que el estado no haga su trabajo”¹⁵⁰.

C. *Fiscalía General del Estado*

Actualmente, las organizaciones de víctimas y otras organizaciones de la sociedad civil no cuentan con derechos formales para dirigir las acciones de la Comisión de la Verdad. La comisión tampoco tiene derecho a iniciar actuaciones penales por medio de la Fiscalía General del Estado. La posibilidad de que logre enjuiciar a los responsables de delitos graves cometidos en Veracruz depende de dicho organismo. Si bien algunos familiares de desaparecidos han protestado que el actual fiscal general del estado, Jorge Winckler Ortiz, solo ha recibido a miembros de organizaciones de víctimas, él insiste que ha mostrado una apertura y una voluntad de diálogo compara-

¹⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, Veracruz, octubre de 2016.

¹⁴⁷ “Reciben 12 Ong medalla Adolfo Ruiz Cortines en Veracruz”, *La Jornada*, 3 de diciembre de 2016.

¹⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 20 de diciembre de 2016.

¹⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, Ciudad de México, 11 de noviembre de 2016.

¹⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, Alberto Olvera, Xalapa, 18 de noviembre de 2016.

bles a las de Yunes¹⁵¹. Sin embargo, un funcionario cercano a Winckler dijo que “la prioridad absoluta del gobernador de arrestar a Duarte” se reflejaría en las prioridades de la Fiscalía General, y que la presión de las víctimas para que se inicien actuaciones penales está siendo recibida con “incomprensión... dado que la vasta mayoría estaban metidos”¹⁵². Esta declaración sirve para recordar que la FGE podría seguir siendo un instrumento de represalias políticas.

La posibilidad de que la FGE se convierta en el principal organismo investigador del paradero de los desaparecidos de Veracruz y fortalezca el Estado de derecho en general dependerá en gran medida de hasta qué punto la institución pueda ser depurada de sus funcionarios corruptos y cómplices del crimen. Romero Abrego, el secretario personal de Winckler, dijo que “miles de expedientes” serían revisados para detectar irregularidades por parte de funcionarios judiciales. Añadió que los sospechosos serían destituidos, pero no pudo especificar si se iniciarían acciones penales, o hasta qué punto, contra los sospechosos de colaborar con el crimen¹⁵³.

El grado y persistencia de la infiltración de la Fiscalía General del Estado representa un dilema para Winckler. Para guiarla hacia la legalidad y para evitar en el corto plazo la filtración de información privilegiada y la destrucción de pruebas mediante el acceso continuo a los expedientes, parece indispensable llevar a cabo una profunda depuración institucional e invertir en la profesionalización. Pero una purga *ad hoc* enviaría un peligroso mensaje al combatir la ilegalidad mediante decisiones arbitrarias.

Rastrear el paradero de los desaparecidos y limpiar la fiscalía implicaría años de esfuerzos, y conlleva el riesgo de llevar a la fiscalía prácticamente a la parálisis, al menos en el corto plazo. Que dicha institución pueda, en estas circunstancias, abordar la acumulación de miles de casos y a la vez investigar y enjuiciar los casos de corrupción en otras instituciones como la SSP, es muy cuestionable. Para hacer de la búsqueda de los desaparecidos de Veracruz una prioridad, deberá traspasar los límites institucionales y encontrar formas de compensar su falta de conocimientos especializados y recursos. Funcionarios cuyos antecedentes hayan sido minuciosamente examinados, que posean una formación adecuada, podrían asociarse con organizaciones de la sociedad civil, las cuales han desarrollado conocimientos especializados en la búsqueda de personas desaparecidas y han obtenido información de inteligencia sobre presuntos perpetradores, para formar un equipo de trabajo conjunto. Este organismo podría colaborar con, y dar fuerza a una Comisión de la Verdad que debería estar equipada con poderes de toma de decisiones y de control comparables con los del fiscal general del estado. Por su parte, la comisión debería otorgar un papel igualmente destacado a los actores de la sociedad civil en sus deliberaciones internas.

Tal ejercicio solo podrá tener éxito si cuenta con apoyo político federal, financiero y técnico, y mediante la adscripción de funcionarios cualificados, en particular procedentes de la PGR y de la Policía Federal. Estos esfuerzos deberían además ser armonizados con los de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) federal, que ha creado un fondo de emergencia para brindar apoyo material a las víctimas en Vera-

¹⁵¹ “Se quejan familiares de desaparecidos de que Jorge Winckler no los recibe”, *Formato Siete*, 19 de diciembre de 2016. Tan solo una fracción de los familiares de personas desaparecidas se han unido a organizaciones de familiares. Entrevistas de Crisis Group, Veracruz, octubre, noviembre de 2016.

¹⁵² Entrevista de Crisis Group, diciembre de 2016.

¹⁵³ Entrevista de Crisis Group, Xalapa, 21 de diciembre de 2016.

cruz. Revocar los recientes recortes al presupuesto de la Fiscalía Regional Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas, una subdivisión de la PGR, es fundamental, como también lo es colaborar para identificar el papel desempeñado por los funcionarios federales en las desapariciones, y en los esfuerzos para rastrear el uso inadecuado de fondos federales¹⁵⁴. Varias innovaciones judiciales federales y estatales recientes, incluido el Sistema Nacional Anticorrupción, deberían demostrar su autonomía, y las nuevas estructuras nacionales no solo deberían existir sobre el papel, sino ejercitar activamente su competencia sobre los casos relacionados con el crimen organizado.

Dada la difícil situación de Veracruz, el gobernador Yunes Linares debería solicitar el apoyo de instituciones internacionales. Los pedidos deberían dirigirse, entre otras, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes debería ampliar sus actividades a Veracruz; la OEA, cuya Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) ha dado resultados positivos en circunstancias igualmente difíciles; y la ONU, que colaboró con el gobierno de Guatemala para establecer la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Se necesita urgentemente apoyo fiscal, además de forense, tanto para los actores estatales como los de la sociedad civil.

Si el ejecutivo federal o la PGR no brindan apoyo a Veracruz, la comunidad internacional debería responder con presión y cooperación directa con el gobierno y la sociedad civil de Veracruz. La comunidad internacional debería subrayar, a través de relaciones diplomáticas y empresariales, la necesidad de fomentar el Estado de derecho en México por el bien de la estabilidad a largo plazo. Los organismos internacionales y ONG deberían considerar canalizar ayuda técnica y financiera directamente a los actores de la sociedad civil para reducir los obstáculos y costos burocráticos, y el riesgo de que los fondos sean desviados y la ayuda politizada. En paralelo, deberían invertir en el desarrollo de capacidades de las instituciones clave de México, en particular la PGR, para apoyar la búsqueda, excavación e identificación de cuerpos enterrados en fosas clandestinas.

¹⁵⁴ “Con 15,647 nuevos desaparecidos en 4 años, la PGR recorta casi 2 millones a la búsqueda en 2017”, *Sin Embargo*, 23 de diciembre de 2016.

V. Conclusión

A medida que avanzan los esfuerzos para enjuiciar a las figuras emblemáticas del aparato estatal criminalizado de Veracruz, es fundamental recordar que las atrocidades del estado no son ninguna anomalía en México. La historia reciente de Veracruz, los espantosos detalles que están comenzando a salir a la luz, subrayan la crisis no de una administración estatal, sino del sistema político mexicano en su conjunto, donde una transición democrática bienintencionada no ha cumplido las expectativas, y ha sido corrompida por el crimen organizado. La facilidad con la cual quienes ostentan el poder político han sido capaces de perseguir sus ambiciones criminales apunta a debilidades estructurales en el sistema democrático. Proteger las instituciones de Veracruz contra futuras infiltraciones ilícitas requiere esfuerzos sostenidos y coordinados por parte de las autoridades estatales y federales, así como reformas a nivel nacional que aborden la impunidad, la corrupción y las deficiencias judiciales. No es de esperar que haya rápidos avances, menos aún por parte de un solo gobierno estatal. Pero la administración de Yunes goza de una formidable oportunidad de sentar un precedente para abordar la plaga de la corrupción política y la impunidad en todo México.

La creación de una Comisión de la Verdad marca un importante, si bien imperfecto, primer paso para abordar la participación del estado en crímenes de lesa humanidad como las desapariciones forzadas, y para comenzar a reconstruir la confianza destrozada de los ciudadanos en las autoridades públicas. Involucrar a las organizaciones de víctimas en este esfuerzo como socios igualitarios, y no solo una molestia esporádica, podría convertir a incipientes organizaciones sociales en un contrapeso frente al poder político ilimitado a nivel estatal. La investigación plena e imparcial de las redes estatales-criminales por parte de la Fiscalía General de Veracruz podría sentar las bases para proteger a las instituciones y las fuerzas políticas de las redes ilícitas reincidentes. El compromiso con una administración transparente del estado debería extenderse a la colaboración con y protección de los profesionales de los medios, cuya vulnerabilidad ante la violencia selectiva es notoria.

El apoyo proactivo por parte del gobierno federal debería dar prioridad al bienestar público sobre la conveniencia política y electoral. Los pasos hacia la independencia judicial, los controles financieros eficaces y la resolución de los delitos de lesa humanidad dependen del apoyo y el compromiso a nivel federal. La comunidad internacional debería ejercer presión sobre los líderes políticos para que aborden los déficits democráticos y judiciales y colaboren con la sociedad civil. Un nuevo enfoque, impulsado por la búsqueda de una gobernanza más abierta, eficaz y colaborativa es más vital que nunca a medida que el país procura transitar los dilemas que presenta la administración estadounidense del “América Primero” y la intimidante presencia de grupos criminales en su territorio.

Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, 28 de febrero de 2017

Anexo A: Mapa de México



Anexo B: Mapa de Veracruz



Anexo C: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord Mark Malloch-Brown. Su Vicepresidente es Ayo Obe, abogado, columnista y presentador de TV en Nigeria.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno, fue Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre 2000-2008, y en 2012 Enviado Especial Adjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes en Siria. Dejó su puesto como Enviado Especial Adjunto para presidir la comisión que preparó el libro blanco sobre defensa y seguridad nacional francesa en 2013. La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 9 localidades: Biskek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Londres, Nairobi, Nueva York y Washington DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Delhi, Dubái, Gaza, Jerusalén, Johannesburgo, Kabul, Kiev, Pekín, Rabat, Rangún, Sídney y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza y Principado de Liechtenstein.

Crisis Group además mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Henry Luce Foundation, Humanity United, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Koerber Foundation, Open Society Foundations, Open Society Initiative for West Africa, Ploughshares Fund, Rockefeller Brothers Fund, y Tinker Foundation.

Febrero de 2017

Anexo D: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014

Informes especiales

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Informe Especial, 14 de marzo de 2016 (También disponible en árabe).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Informe Especial N°2, 22 de junio de 2016.

Watch List 2017, Informe Especial No 3, 24 de febrero de 2017.

Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

Venezuela: diálogo a duras penas, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017

¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°51, 26 de febrero de 2014.

Venezuela: punto de quiebre, Informe breve sobre América Latina N°30, 21 de mayo de 2014.

Corredor de violencia: la frontera entre Guatemala y Honduras, Informe sobre América Latina N°52, 4 de junio de 2014.

Venezuela: inercia peligrosa, Informe breve sobre América Latina N°31, 23 de septiembre de 2014

El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°53, 11 de diciembre de 2014.

Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

Venezuela: un desastre evitable, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.

Venezuela: al borde del precipicio, Informe sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

Anexo E: Consejo de administración de International Crisis Group

CO-PRESIDENTE

Lord (Mark) Malloch-Brown
Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

Jean-Marie Guéhenno
Ex Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz

VICE-PRESIDENTE

Ayo Obe
Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal)

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola
Fundador y presidente, FATE Foundation

Ali al Shihabi
Autor; fundador y ex presidente del Rasmala Investment bank

Celso Amorim
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil; Ex Ministro de Defensa

Hushang Ansary
Presidente, Parman Capital Group LLC

Nahum Barnea
Columnista político, Israel

Kim Beazley
Presidente nacional, Insituto Australiano de Asuntos Internacionales; Ex Primer Ministro Adjunto de Australia y Embajador en los Estados Unidos

Carl Bildt
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino
Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia y Vicepresidenta del Senado, Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Lakhdar Brahimi
Miembro, The Elders; Diplomático de Naciones Unidas; Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia

Cheryl Carolus
Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

Maria Livanos Cattau
Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Wesley Clark
Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

Sheila Coronel
Profesora Toni Stabile de prácticas de periodismo investigativo; Directora del Centro Toni Stabile para el Periodismo Investigativo, Universidad de Columbia, Estados Unidos

Frank Giustra
Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Mo Ibrahim
Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Wolfgang Ischinger
Presidente, Munich Security Conference; Ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania y Embajador ante Reino Unido y Estados Unidos

Asma Jahangir
Ex Presidenta del Colegio de Abogados de la Corte Suprema de Pakistán; ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad Religiosa o de Creencias

Yoriko Kawaguchi
Ex Ministro de Asuntos Exteriores, Japón

Wadah Khanfar
Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network LLC

Wim Kok
Ex Primer Ministro de los Países Bajos

Andrey Kortunov
Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales; Presidente de la New Eurasia Foundation en Moscú

Ivan Krastev
Presidente del Centro para Estrategias Liberales; miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Ricardo Lagos
Ex Presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman
Ex Secretaria Internacional de PEN International; novelista y periodista, Estados Unidos

Helge Lund
Ex director ejecutivo de BG Group Limited ynd Statoil ASA

Shivshankar Menon
Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

Naz Modirzadeh
Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

Saad Mohseni
Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

Marty Natalegawa
Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

Roza Otunbayeva
Ex presidente de Kirguistán; Ex Ministro de Asuntos Exteriores Former President of Kyrgyzstan; Former Minister of Foreign Affairs

Thomas R Pickering
Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Olympia Snowe
Ex Senadora de los Estados Unidos y miembro de la Cámara de Representantes

Javier Solana
Presidente, Centro ESADE para la Economía Global y Geopolítica; Miembro Distinguido, The Brookings Institution

Alexander Soros
Miembro de la Junta Global, Open Society Foundations

George Soros
Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

Pär Stenbäck
Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

Jonas Gahr Støre
Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores

Lawrence H. Summers
Ex Director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

Helle Thorning-Schmidt
Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

Wang Jisi
Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Ex Rector, Escuela de Estudios Internacionales, Peking University

CONSEJO DEL PRESIDENTE

Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	(5) Anónimos	Herman De Bode
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Reynold Levy
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	Stephen & Jennifer Dattels	

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
APCO Worldwide Inc.	(2) Anónimos	Rita E. Hauser
Atlas Copco AB	Mark Bergman	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
BG Group plc	Stanley Bergman & Edward Bergman	Geoffrey Hsu
Chevron		Faisal Khan
Edelman UK	Elizabeth Bohart	Cleopatra Kitti
HSBC Holdings plc	Neil & Sandra DeFeo Family Foundation	Virginie Maisonneuve
MetLife		Dennis Miller
Shell	Sam Englehardt	Kerry Propper
Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.	Neemat Frem	Nina K. Solarz
	Seth & Jane Ginns	
	Ronald Glickman	

CONSEJO EMBAJADOR

Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group.

Luke Alexander	Beatriz Garcia	Rahul Sen Sharma
Gillea Allison	Lynda Hammes	Leeanne Su
Amy Benziger	Matthew Magenheimer	AJ Twombly
Tripp Callan	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Victoria Ergolavou	Peter Martin	Grant Webster
Christina Bache Fidan	Megan McGill	

ASESORES SENIOR

Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Presidente Emérito	Zbigniew Brzezinski	James V. Kimsey
George Mitchell Presidente Emérito	Kim Campbell	Aleksander Kwasniewski
Gareth Evans Presidente Emérito	Jorge Castañeda	Todung Mulya Lubis
	Naresh Chandra	Allan J. MacEachen
	Eugene Chien	Graça Machel
	Joaquim Alberto Chissano	Jessica T. Mathews
	Victor Chu	Barbara McDougall
Kenneth Adelman	Mong Joon Chung	Matthew McHugh
Adnan Abu-Odeh	Pat Cox	Miklós Németh
SAR Príncipe Turki al-Faisal	Gianfranco Dell'Alba	Christine Ockrent
Óscar Arias	Jacques Delors	Timothy Ong
Ersin Arıoğlu	Alain Destexhe	Olara Otunnu
Richard Armitage	Mou-Shih Ding	Lord (Christopher) Patten
Diego Arria	Uffe Ellemann-Jensen	Victor Pinchuk
Zainab Bangura	Gernot Erler	Surin Pitsuwan
Shlomo Ben-Ami	Marika Fahlén	Fidel V. Ramos
Christoph Bertram	Stanley Fischer	
Alan Blinken	Carla Hills	
Lakhdar Brahimi	Swanee Hunt	